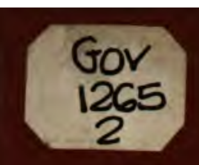


Offermann - Parlamentarismus Contra Staat in unserer Zeit - 1898

Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit.

Von

Alfred Freiherr von Offermann.



Wien und Leipzig.
Wilhelm Braumüller,
k. u. k. Hof- und Universitäts-Buchhandlung.
1898.

Das fictive Kapital

als die

Ursache niedrigen Arbeitslohnes

von

Alfred Offermann.

Wien, 1896. Manz'sche Hof- und Universitäts-Buchhandlung.

gr. 8°. Preis broschirt 2 fl. 50 kr. = 5 M.

0

Parlamentarismus contra Staat in unserer Zeit.

Von

Alfred Freiherr von Offermann.



Wien und Leipzig.
Wilhelm Braumüller,
k. u. k. Hof- und Universitäts-Buchhandlung.
1898.

K. u. k. Hofbuchdruckerei Karl Prochaska in Teschen.

Die nachfolgende Arbeit versucht, das Krankheitsbild des modernen Parlamentarismus festzustellen — und die Ereignisse, die wir eben in Oesterreich durchleben, sind keine üble Verification der gewonnenen Resultate. Dieses Zusammentreffen ist aber ein rein zufälliges. Denn unsere Arbeit, die sich nirgends auf einzelne Erscheinungen stützt, wurde nicht etwa blos durch den traurigen Zustand des öffentlichen Rechts in Oesterreich veranlaßt. Auch dürfte dies zufällige Zusammentreffen der Aufnahme unserer Arbeit hier eher ungünstig als günstig werden. In einer Zeit leidenschaftlicher Ausbrüche sind die politischen Kreise für theoretische Untersuchungen wenig oder gar nicht empfänglich. Am wenigsten lassen sich die heutigen politischen Parteien, deren jede sich unfehlbar dünken muß, in solcher Zeit überführen, daß sich ihr ganzes Denken und Handeln — schon der Natur ihrer Entstehung nach — nothwendigerweise staatswidrig erweisen müsse. Der gesellschaftliche Klassenegoismus, der das principium individuationis der heutigen Parteibildung jedes Parlamentes ist, ist keiner Besinnung auf Staat und Recht fähig. Also nur die Wenigen, die trotz der sie jetzt umrauschenden Aufregung unbefangen geblieben sind, kann unser Wort erreichen. Und je tobender die Kampfeswellen um sich schlagen, desto geringer muß jene Zahl der von ihnen Unberührten, d. h. die Zahl unserer aufmerksamen Leser, gegenwärtig sein.

Der Verfasser.

I.

Viel hat man sich einst von dem Parlamentarismus erhofft, heute aber kann man sagen, daß nur Weniges von den Hoffnungen erfüllt wurde, hingegen immer größere Befürchtungen laut werden. Allmählig zeigt sich, daß die parlamentarischen Formen keine schöpferische Kraft haben, und im Grunde nur das Ergebnis einer England eigenthümlichen, gegenwärtig auch dort überholten Gesellschaftsgestaltung und sonach einer zurückgebliebenen Weltanschauung sind.

Wohl zuweit geht das Fundamentalgesetz von Marx's geschichtlicher Auffassung, wonach die ökonomische Structur einer Gesellschaft die Grundbasis und der Hauptquell aller ihrer socialen, politischen und geistigen Schöpfungen und Aspirationen sei.

Soviel aber kann jeder beruhigt zugeben, daß die moderne industrielle Gesellschaft auf dem Continent ganz anderer politischer Einrichtungen bedarf, als derjenigen, die sich in einem Inselreiche in einer ständischen Gesellschaft, unter der Führung eines beispiellos tüchtigen Adels, nicht übel bewährten.

In jener vielköpfigen Menge, die sich heute Parlament nennt, verzehrt gegenseitiger Hader um selbstsüchtige Zwecke die Energie, mittelst deren allein sich die Nationen gewöhnen und fähig werden, persönliche Triebe und Bestrebungen den Zwecken der Gesammtheit unterzuordnen. Mit nutzlosem und widerwärtigem Gezänke wird die meiste Zeit hingebracht, da der demagogische Geist, mit dem man zuerst die bethörten Wähler erfüllt, auf die Gewählten zurückwirkt. Die möglichen und unmöglichen Versprechungen, die die Candidaten nothgedrungen und oft unbedacht geben, binden sie nachher als Abgeordnete nicht viel anders wie ein imperatives Mandat, und kehren somit schon die erste Fiction unserer constitutionellen Doctrin, daß der Abgeordnete Vertreter des gesammten Volkes sei und an Aufträgen und Instructionen nicht gebunden werden könne, ins Gegentheil um. Und stehen die Abgeordneten als abhängige Vertreter zahlreicher und

begehrlicher Classen, die es nach revolutionären Aenderungen gelüstet, einander einmal schroff gegenüber, so muß sich das öffentliche Leben durch wachsende Gehässigkeit unter den Parteien immer mehr entsittlichen, und immer ausschließlicher müssen statt derjenigen, deren Mitwirkung in der Politik höchst werthvoll wäre, die schlimmsten Elemente des Gemeinwesens an die Oberfläche gelangen. Verachtet dann die herrschende Stimmung den langsamen Gang organischer Entwicklung, schrecken Majoritäten oder gar schon unbezähmbare Minoritäten nicht mehr zurück, auch außerhalb der Schranken des Gesetzes zu handeln, so sind einerseits die Herrscher nothwendigerweise in die Lage der Abwehr versetzt und anderseits neigen alle Einsichtsvollen — was das Bedenklichste ist — dadurch eher einer Einengung als Erweiterung der politischen Freiheiten zu. Denn das einer Nation zuträgliche Maß von Freiheit steht genau in umgekehrtem Verhältnisse zu der in ihr vorhandenen Menge anarchischer Elemente.

An diesem Punkte ist der Parlamentarismus nicht nur bei uns, sondern mehr oder weniger überall auf dem Continent, ja zum Theile sogar schon in England selbst, gegenwärtig angekommen. Man pflegt nun sein staatsgefährliches Functioniren bald den extremen Parteien, seien es radicale oder reactionäre, confessionelle, nationale oder sociale, bald dem Ungeschick der Regierungen vorzuwerfen. Aber es hat viel tiefere Ursachen; eine Vergleichung gerade mit England, der Heimat des Parlamentarismus, wird sie ins Licht rücken: nur auf oberflächliches Urtheilen stützte sich der Glauben, daß die Importation des formell Wesentlichen des englischen Parlamentarismus schon genüge, um jedes Volk der Vortheile, die England einer tausendjährigen Verfassungsentwicklung dankte, theilhaftig zu machen.

II.

Die Politik ist heute ungefähr das, was die Naturwissenschaft vor Bacon gewesen ist, nämlich ein Feld endloser Erörterung und Wechselrede, die zu keinem Resultate führen. Ueberall blüht die gleiche Rabulisterei: jede Partei lebt von demselben Advokatengeschwätze, wirft grundsatzlos mit vergangenem, bestehendem oder gar zukünftigem Rechte herum und wechselt unbedenklich von einem Tage

zum andern ihre Rolle. Inmitten so zerfahrener Anschauungen die Begriffsverwechslungen zu bewältigen und die Sachlage objectiv zu betrachten, ist nicht wenig schwierig, und man darf sich darum die Mühe nicht verdrießen lassen, etwas weiter auszuholen.

Alle Unklarheit, Systemlosigkeit und Willkür der Routine-Politiker unserer constitutionellen Aera haben ihren wesentlichen Ursprung in der Verwechslung und Verschmelzung der zwei Hauptbegriffe: Gesellschaft und Staat, zwischen denen, wenn sich auch beide auf dieselben Menschen als ihre Theile beziehen, ein sehr tiefgehender und bedeutungsvoller Unterschied herrscht. Freilich läßt sich der Unterschied zweier Gebiete, wie Staat und Gesellschaft, die sich in so vielen Punkten äußerlich gegenseitig durchdringen und bestimmen, nicht allein mit äußerlichen Merkmalen erfassen; der Unterschied liegt vielmehr in dem inneren Leben beider. Unter den Begriff der Gesellschaft fällt das Volk, insoferne es sich nach Besitz und Erwerb der materiellen und geistigen Güter scheidet und gliedert. Den Einzelnen treibt zur Verbindung mit Anderen die Erfahrung, daß die Vereinigung seine Entwicklung auf eine höhere Stufe als die Vereinsamung zu bringen vermag. Der unabänderliche Haupttrieb jedes Durchschnittsindividuums bleibt jedoch immer, sich selbst als Hauptzweck alles Lebens zu setzen. Es bezieht alle Verhältnisse auf sich und strebt mit voller Kraft, Alles, was es vorfindet und erzeugt, für sich haben, verwenden und genießen zu wollen. So will das Individuum natürlich auch die Gemeinschaft selbst blos als Mittel für sein Interesse gebrauchen. Besteht nun die Gesellschaft aus vielen Einzelnen, von denen jeder sich nur als die Hauptsache und den Zweck des Ganzen betrachtet, so kann daraus nichts Dauerhaftes, Organisches hervorgehen; sie bietet sofort das Bild des Gegensatzes aller Einzelnen gegen einander dar und verfällt, sobald sie sich selbst überlassen wird, immer wieder der Auflösung. Die Vereinigung der Einzelnen zur Gesellschaft genügt also nicht. Die Gesellschaft als solche bleibt eine in Sonderinteressen wild gespaltete Masse, sie kann aus sich heraus den ewigen Interessenkampf ihrer Glieder nicht überwinden. [1])

---

[1]) Denn es ist ein Widerspruch anzunehmen, daß der Wille des Einzelnen, der immer nur sein individuelles Interesse verfolgt, zugleich auch dahin gerichtet sein sollte, je eine Macht über sich zu schaffen, die sich ihrer Natur nach um seine Persönlichkeit nicht besonders kümmern dürfte.

Das System widerstreitender Interessen, das die Gesellschaft darstellt, kann nur durch etwas Höheres, Mächtigeres, durch den Staat, überwunden werden. Seine Natur ist es gerade, zum Unterschiede der Gesellschaft, die gleichsam ein Gemenge aller Interessen ist, selbst kein Interesse zu haben und dadurch befähigt zu sein, das Interesse der Einen gegen die Anderen zu schützen; er setzt in der Mannigfaltigkeit der Interessenkämpfe sowohl der Einzelnen, als der Körperschaften, Stände und Classen unter einander, dasjenige als seine Aufgabe und einziges Ziel, was Allen zugleich förderlich ist.

Treten nun dem Staate in der Erfüllung seiner Aufgabe allerorts die gesellschaftlichen Interessen kräftig entgegen, so bedarf eben der Staatsorganismus neben dem Zwecke auch der Macht, jedes Sonderinteresse dem wahrhaft allgemeinen Endzwecke zu unterwerfen, und er kann diese Macht nur durch das Princip des bedingungslosen Gehorsams aller Theile gewinnen. Nur dadurch ist es möglich, der Entfesselung der gesellschaftlichen Factoren, die unter Freiheit die Ungebundenheit ihrer eigenen Bestrebungen verstehen, immer wieder Grenzen zu setzen.[1])

Staat und Gesellschaft bewegen sich also in einem ewigen Gegensatze: jede Gesellschaft sucht ihren Staat, jeder Staat seine Gesellschaft zu bilden und umzubilden.

Je edler, kräftiger und verständiger die Angehörigen der Gesellschaft sind, desto besser ist sicher auch der Staat in jeder Beziehung.

In jedem Staate streben die herrschenden Interessen der Gesellschaft, sich die Staatsgewalt zu unterwerfen, sowie es umgekehrt Aufgabe der Staatsgewalt ist, die Herrschaft der mächtigsten gesellschaftlichen Interessen zu brechen, um die Interessen aller Uebrigen auch gebührend fördern zu können. Die Unterdrückung des einen Theiles der Gesellschaft durch den andern ist immer zugleich eine Beeinträchtigung des eigenen Lebens des Staates, da nur jene Bedingungen, unter welchen nicht Viele, sondern Alle stehen, die Bedingungen seines Daseins sind.

---

[1]) Inwiefern der Staat, als Organismus, mit seinem Princip und seiner Macht einen von der Willkür aller Einzelnen vollständig unabhängigen Daseinsgrund habe, sei hier nicht weiter erörtert; es genüge uns folgendes: der Staat als die organische Verbindung der in der „Gesellschaft“ noch differencirten Theile zwingt jedem dieser Theile, die unter sich in vielfacher Wechselwirkung stehen, seine ihm besonders obliegende Function auf; er zwingt ihn so, für den Gesammtzweck thätig zu werden und den Organismus selbst miterhalten zu helfen. (Lorenz Stein.)

Die Verfassungs- und Verwaltungsbildungen in einem Staate bedeuten nichts Anderes, als die jeweiligen Bedingungen, unter denen sich die Gesellschaft dem Staate unterordnet; denn es ist eine unumstößliche Wahrheit, daß die Gesellschaft nur in der dauernden Unterordnung unter eine höhere, stetige Staatsgewalt die persönliche Freiheit und die materielle und geistige Entwicklung des Einzelnen zu finden vermag. Und ebenso wahr ist darum, daß die Staatsgewalt so gestaltet sein muß, daß sie sich jederzeit über den streitenden Elementen mit ihrem eigenthümlichen Leben erhalten könne.

Die innere Geschichte aller Nationen ist im Grunde nur die Bewegung dieses Gegensatzes zwischen Staat und Gesellschaft; in ihr treffen alle Radien der Entwicklung zusammen und nur aus ihr heraus kann man den inneren Gang des politischen Lebens verstehen.

Die Frage nun, auf die es allerorts und allerzeit hauptsächlich ankommt, ist die, wie sich die Verbindung von Staat und Gesellschaft, die sich beständig feindlich gegeneinander verhalten, bewerkstellige; wie die Staatsgewalt die Mittel, die sie zu ihrer Ausübung und Erhaltung bedarf, von denen erlange, gegen welche sie angewendet werden sollen. Die Art und Weise dieser Verbindung muß sich selbstverständlich umwandeln, je nach den Veränderungen, die sich im Laufe der Cultur in der Gesellschaft selbst vollziehen. In primitiven Zeiten sind es mehr rein mechanische Gewaltverhältnisse, auf die sich der Staat gründet. Ein antiker Tyrann konnte sein unbeholfenes Volk noch mittelst einer gut ausgerüsteten und gezahlten fremden Kriegsschaar willkürlich beherrschen. In den modernen Staaten der allgemeinen Wehrpflicht, dieser wichtigsten aller demokratischen Einrichtungen, wo jeder gesunde Bürger Soldat ist, ist durchaus Nichts mehr vorhanden, was den Herrschern früherer Zeiten oft auch zu einem rein physischen Uebergewichte den Beherrschten gegenüber verhalf. Der oberste Träger der Staatsgewalt steht jetzt gleichsam allein, ohne jede physische Gewalt, den Millionen gegenüber, die alle physische Gewalt besitzen und doch dem Einen, physisch Ohnmächtigen, unbedingten Gehorsam zu leisten haben. Es ist klar, daß hier die Staatsgewalt, statt wie früher auf Leibwachen, Söldnertruppen oder überhaupt äußerlichen Machtmitteln, in letzter Instanz auf die innere Staatsgesinnung und die politischen Ueberzeugungen der Unterthanen verwiesen ist. Auf der Vaterlandsliebe, der Anhänglichkeit an das bestehende Staatswesen, dem Vertrauen an seine gerechte Wirksamkeit

und sein festes Gefüge u. s. w. beruht die moderne Herrschergewalt, und sie kann deshalb auch nur als gesichert gelten, solange das Volk in großer Mehrzahl ihren Bestand als sein eigenstes Interesse vertritt. Sollen also hiernach schon mehr als je aus der Volksseele heraus die Fäden, die Gesellschaft und Staat verbinden, gesponnen werden, wozu es eines immer kunstvolleren Apparates bedarf, so ist obendrein die moderne Erwerbsgesellschaft in ihren hundertfach differencirten Theilen schwerer als je zusammen zu weben und zu halten.

Die Erfindung der Maschinen hat die Güterproduction nicht nur über das frühere Maß menschlicher Kräfte unermeßlich gesteigert, sondern auch in neue Formen gedrängt. Die Gliederungen der alten Gesellschaft mit Bezug auf Besitz und Arbeit sind überall gelöst, die bestandenen Schranken und Schutzrechte sind aufgehoben. An Stelle der einstigen Lebensgemeinschaften, die Besitz und Arbeit verbanden, schichten sich jetzt die Menschen in Stadt und Land in ganz neuer Weise, mit neuen Bedürfnissen und neuen Ansprüchen. Mit den gesteigerten vervielfältigten Bedürfnissen ist aber auch die Noth entsprechend gewachsen, auch schon dadurch, daß die Entbehrung von Genüssen, die Andere in erhöhtem Maße besitzen, härter als früher empfunden wird.

In dem raschen Wandel des heutigen Güterlebens, in dem unabsehbaren Wechsel der Conjunctur ist Keiner mehr ein Jahrzehnt der unveränderten Fortdauer seiner wirtschaftlichen Existenz sicher. In diesem Hasten und Drängen, die eines Jeden Existenz bedrohen, richten sich darum die Bestrebungen Aller mehr als je auf die Erhaltung ihrer eigenen wirtschaftlichen Position, auf die Verbesserung ihrer Lage. Der Wettkampf um die gesellschaftliche Existenz hat eine vordem nie gekannte Intensität erreicht. Jeder ist, sozusagen, *egoistischer* geworden, denkt nur an sich und seine Classe. In getrennten Schichten finden sich die in gleicher Lage Befindlichen zusammen, um den Kampf ihrer speciellen Interessen mit umso größerem Nachdrucke zu führen.

Der einzelne Mensch dem einzelnen gegenüber mag heute so wie früher oft mitleidig, wohlthätig, entgegenkommend sein, die als Classen und Parteien organisirten Gesellschaftstheile kennen keine Rücksicht und Güte gegeneinander und verfolgen ihre vermeintlichen Sonderinteressen unnachsichtig bis aufs Aeußerste, und sei es bis auf die Aushungerung der Anderen.

Durch die sich immer stärker widerstrebenden Classen der Gesellschaft erfolgt denn auch das Uebergewicht der gesellschaftlichen über die staatlichen Formationen, wodurch sich am Ende wieder alle politische Freiheit zu zersetzen und aufzulösen droht. Das Ueberwiegen der gesellschaftlichen Formationen über die staatlichen ist zweifellos die Grundeigenthümlichkeit unseres gegenwärtigen continentalen Staatslebens im scharfen Unterschiede zu dem altenglischen, wo sich die grundsätzliche Formation der Gesellschaft für den Dienst des Staates regelmäßig vollzog. Wir werden die Bedingungen aufzeigen, die in England das System der parlamentarischen Parteiregierung nicht nur gestatteten, sondern auch einstens als eine oberste und sicherste Verbindungsweise zwischen Gesellschaft und Staat entwickelten. Und daraus werden wir dann leicht entnehmen, wie heute bei uns dieselben parlamentarischen Formen, losgelöst von der dort bestandenen, großartig ausgebildeten Communal- und Grafschaftsverfassung, dem ausschließlichen Dienste der augenblicklichen gesellschaftlichen Interessen verfallen, und wie jeder rein gesellschaftliche Constitutionalismus, der nur noch die jeweiligen gesellschaftlichen Forderungen durch die Staatsgewalt praktisch zu verwirklichen strebt, alle Vorstellung von der Nothwendigkeit, die Staatsgewalten selbst durch Gesetze dauernd zu normiren und zu respektiren, gänzlich verliert. Die letzte Abwehr der Herrscher gegen einen solchen staatswidrigen Parlamentarismus ist eine möglichst absolutistisch organisirte und betriebene Verwaltung und vielleicht auch zeitweise Staatsstreiche gegen den Uebermuth und die Begehrlichkeit der Parteien. Daß aber solche Mittel in einer Zeit, wo die Macht eines Staates allein auf der inneren Gesinnung seiner Angehörigen beruht, nicht lange vorhalten können, steht gewiß außer aller Frage.

III.

Eine der größten Segnungen, die England der insularen Lage verdankte, war wohl die, daß sich alle seine staatlichen Einrichtungen aus den eigenen Verhältnissen und Bedürfnissen herausbilden konnten.

Aus so heißem Streite auch die Verfassungs- und Verwaltungsbildungen hervorgingen, es waren doch fast immer nur Kämpfe einheimischer Kräfte und Mächte. Aeußere Factoren wirkten hier in un-

gleich geringerem Maße, als in den Staaten des Continents, der inneren Herstellung des Gleichgewichtes entgegen.

Von allem Anfange an nimmt die Staatsbildung Englands einen völlig anderen Lauf als die unserer Staaten.

Schon in angloſächſiſchen Zeiten finden wir nicht nur Landesversammlungen und feste Verwaltungsnormen, sondern auch die Grafschaft, Hundertschaft und Zehentschaft als ständige Bezirke der Reichsverwaltung für Gericht, Friedensbewahrung und Heeresaufgebot.

In die anglonormannische Zeit fällt dann die hochbedeutende Abweichung im englischen Lehensrecht, als Wilhelm der Eroberer nämlich das Band, das wie bisher auf dem Continent zwischen Unterlehensherrn und Untervasall bestand, zerriß und jeden Untervasall zwang, dem König unmittelbar den Lehenseid zu leisten. Theils diese frühzeitige Stärke der königlichen Macht, die auch das Anwachsen ursprünglicher Eigenthumsrechte der großen Kronvasallen zur Landeshoheit verhinderte, [1]) theils das Zusammenhalten der sächsischen Ritterschaft mit den niederen Classen, haben eine einheitliche Rechtsbildung ermöglicht, sie haben — freilich nach harten Kämpfen — den Grund zu dem englischen common law, als einem gleichen gemeinen Rechte für alle Classen, gelegt, im Gegensatze der spröden und zähen Standesrechte des Continents. Während eben auf dem Continent im ewigen Streite der Hauptstämme um die Hegemonie sich das Königthum nur langsam zum Absolutismus entwickeln konnte, war hier diese Bildung bald nach der normannischen Eroberung — also ein halbes Jahrtausend früher — abgeschlossen. Schon im 11. und 12. Jahrhundert unterwirft eine allgewaltige Königsmacht die Gesammtheit des freien Besitzes einer gleichmäßig abgestuften Heeres-, Gerichts-, Polizei- und Steuerpflicht, und schon im 13. Jahrhundert tritt das Prälaten- und Vasallenthum dem despotischen gewissenlosen Willkürregiment König Johanns muthig entgegen, nicht nur im Bewußtsein ihres guten Rechtes, sondern auch getragen von der Gleichheit der Interessen a l l e r besitzenden Classen.

Der Erfolg dieser Auflehnung gegen das absolute Königthum, die mit der Magna Charta endigte, war der fortgeschrittenen Ver-

---

[1]) Neben der verhältnismäßigen Kleinheit der Herrschaften im Vergleiche zum Continent war hier die offenbar absichtlich zerstreute Lage der Herrschaften maßgebend. Sie konnten sich weder örtlich noch zeitlich zu großen Lehenshöfen consolidiren.

schmelzung der Nationalitäten, die die Wurzeln des Absolutismus untergraben hatte, zuzuschreiben. Daß besonders auf dem vorhergehenden Zwiespalte der Angloſachsen und der Normannen der Absolutismus fußte, zeigte sich in der nunmehrigen Stetigkeit der freien Richtung von dem Zeitpunkte der Verschmelzung und Versöhnung an. Eine Lehre für nationale Heißsporne in gemischtsprachigen Ländern, die durch Schürung des nationalen Zwiespalts der Befreiung ihres Volkes zu dienen glauben, während sie damit doch nur immer wieder den Absolutismus heraufbeschwören.

Die also schon im Jahre 1215 erkämpfte Magna Charta, mit der das absolute Königthum durchbrochen wurde, war das große Ereigniß der Grundlegung der heutigen englischen Verfassung. Sowenig dieselbe an formellem Verfassungsrecht enthielt, und so sicher es ist, daß die heutigen Rechte des englischen Parlaments erst später unter zahlreichen Wechselfällen erworben wurden, so war sie doch entscheidend für die ganze nachmalige Staatsentwicklung. Sie läßt die bisherige Lehenskriegshoheit der Krone bestehen, beschränkt aber deren fiscalische Interpretation durch Zurückführung auf gemessene Leistungen. Besondere Hilfsgelder, ebenso wie die Umwandlung des Lehenskriegsdienstes in Geldzahlung, Schildgelder, sollen künftighin nicht mehr ohne Zustimmung der Kronvasallenschaft, die hierzu von den Sheriffs zu einer Versammlung zu laden ist, verlangt werden können.

Auch rechtliche Schranken der Finanzhoheit mit Bezug auf die Hauptstadt, sowie auf alle übrigen Städte und Häfen, werden noch neben gewissen rechtlichen Beschränkungen der Polizeigewalt und Gerichtshoheit getroffen.

Das Besondere und von den Landständen des Continents vollständig Abweichende ist aber hier, daß die Kronvasallen, die das absolute Königthum überwinden, in der Magna Charta nicht nur an sich denken, sondern die dazu geeigneten Zusicherungen gleichzeitig auf die unter ihnen stehenden Classen ausdehnen. Die den Kronvasallen zugestandenen Freiheiten sollen die Privatlehensherren auch gegen die „ihrigen" anerkennen; den Städten werden allgemein ihre hergebrachten Freiheiten garantirt.

Hiermit war die Verfassung ab ovo auf den gleichmäßigen Rechtsschutz für alle Personen und Vermögensarten gestellt. Der Adel, der die Lasten des Staates seit jeher in erster Stelle getragen hatte, fand seinen Beruf in der Vertheidigung gewisser Grundrechte für alle

Classen; er erkannte frühzeitig, daß die stärkeren Classen keine Freiheiten auf die Dauer behaupten können, ohne Garantien der persönlichen Freiheit für die Schwächeren. In diesem Sinne war die Magna Charta zugleich das wichtigste Pfand der steten Versöhnung der Stände. Welch' Unterschied gegen unsere Verhältnisse, wo der Adel seit jeher eigensüchtigst auf Sonderrechte und Ausbeutung der anderen Classen bedacht war. Die Magna Charta enthielt aber noch etwas, nämlich die Garantien für ihre eigene Befolgung, und darin lag der erste Ansatz einer reichsständischen Verfassung. Der Eid des Königs Johann schien werthlos, vom Papste auch jederzeit dispensabel, und außerdem waren die zugesicherten Schranken der Verwaltung gegen die in den Großämtern festgefügte souveräne Gewalt ziemlich haltlos, darum vereinbarte man noch die Einsetzung eines landständigen Ausschusses mit anerkannten Widerstandsrechten. 25 Barone sollten als Conservatoren der Magna Charta erwählt werden, die im Falle der Verweigerung des Königs, Ueberschreitungen der Artikel gut zu machen, die ganze Vasallenschaft aufbieten durften. Auch diese Widerstandsclausel zeigt etwas dem Continent gänzlich Fremdes an. Auf dem Continent betrachtete sich jederzeit der einzelne Vasall selbst als Richter über die Frage, ob der Lehensherr seine Protectionspflicht redlich erfülle oder nicht; er schickte nach seinem eigenen Gutdünken den Absagebrief; hier hingegen traten die Barone corporativ auf, nur ihre Gesammtheit, vertreten durch ein bestimmtes Comité, war widerstandsberechtigt, niemals der Einzelne. Uebrigens wurde nachträglich gerade dieser Theil der Magna Charta abgeschwächt; das Widerstandscomité, das den ersten Versuch einer reichsständischen Regierung darstellte, wurde fallen gelassen, nachdem seine Einsetzung bald zu offener Gewalt und zu einem Bürgerkriege führte.

Man begnügte sich daher vorläufig noch mit der königlichen Einberufung der die Hilfs- und Schildgelder beschließenden Versammlung der Vasallen, und damit war der unvermittelte Gegensatz zwischen Staat und Gesellschaft, der in jenem, zu offener Gewalt befähigtem Organe zum Vorschein kam, wieder ausgeglichen. Die großartige Abweichung von parallelen Bestrebungen des Continents ist eben die Richtung der Magna Charta auf den realen Rechtsschutz aller Classen des Volkes, ohne die bereits ausgebildeten Hoheitsrechte des Staates anzugreifen und zu schmälern. Ein überzeugender Beweis, daß persönliche und politische Freiheit nur entstehen und be-

stehen kann durch die Mäßigung und den Gemeinsinn, nicht aber durch Untergrabung der Staatsgewalt und engherzige Absonderung der höheren Classen.

Das der Magna Charta folgende Jahrhundert ist mit Versuchen, eine reichsständische Regierung zu bilden, so ziemlich erfüllt. Nirgends hatte die königliche Staatsverwaltung frühzeitig eine so abgeschlossene Gestalt erhalten wie in England, darum war es auch fürs Erste hier überaus schwierig, einen ständischen Vertretungs-Körper einzufügen. Das absolute Königthum hatte das Finanz-, Heeres-, Gerichts- und Polizei-Wesen des ganzen Landes in ein bureaukratisches System gebracht, welches sich nur von einem einheitlichen Willen beherrschen ließ, bei zwiespältigem Willen sofort in Verwirrung gerieth. Das hatten die großen Vasallen wohl erkannt, als sie in der Magna Charta, statt einer unmittelbaren Theilnahme der Stände an der Regierung, nur rechtliche Schranken für die Ausübung der königlichen Hoheitsrechte beanspruchten. Außerdem mochten die Prälaten und weltlichen Großen wohl auch in einer steuerbewilligenden Versammlung den vielen Rittern und kleinen Pfarren nicht vollständig reale Gleichheit zuerkennen, und für ein vermindertes Stimmrecht der Letzteren fand sich in dem Herkommen keine Form. Das waren eben die Gründe, die die schon in der Magna Charta projectirten Versammlungen der gesammten Ritterschaft nie recht zur Ausführung kommen ließen. Ein polnischer Reichstag mit hundert und hunderten kleinen Besitzern wurde weislich vermieden. Erst als die staatsklugen Führer der Adelspartei in der Repräsentation der Grafschaften und Städte durch gewählte Mitglieder die Form gefunden hatten, um den kleinen Besitzern eine verfassungsmäßige, verminderte Stellung neben den Großen zu geben, wiederholten sich dann häufiger die Magnatenversammlungen, die jetzt auch schon als Parlamentum zeitweise bezeichnet wurden.

Aber in diesen ersten Parlamenten kam das Unfertige der Verfassungszustände nunmehr deutlich zum Vorscheine. War alle Staatsverwaltung, wie gesagt, noch ausschließlich vom Könige und seinen Großämtern abhängig, so mußte dies die Bestrebungen der Magnaten sofort auf die Besetzung dieser Stellen selbst lenken. Damit kamen sie allerdings auf kürzestem Wege in den Besitz der Gewalt; gleichzeitig konnten aber dann auch ihre besonnensten Führer einen Mißbrauch der Hoheitsrechte, sobald sie von einer einzigen Classe aus-

geübt wurden, nicht verhindern. Umsoweniger damals die Grenzen der souveränen Gewalt durch ausführende Gesetze noch bezeichnet waren, desto schrankenloser erwies sich auch dieser parteimäßige Mißbrauch der Gewalt, der sich sofort allen anderen Classen fühlbar machte und sie zum Widerstand reizte. Es brach hier noch die nackte Einseitigkeit des gesellschaftlichen Classeninteresses durch, das von der absoluten Staatsgewalt niemals einen anderen Gebrauch zu machen vermag, als seine Partei und Personen zu bereichern. Und dies mußte in jener Zeit der jeweiligen Partei umso vollkommener gelingen, als der vorhergehende Absolutismus, wie gesagt, noch keine festen Verwaltungsgrundsätze und Normen in der Praxis des Schatzamtes, der königlichen Grafschaft- und Ortsvögte aufkommen hat lassen. Aber gerade das Schwankende aller staatlichen Verhältnisse, solange die obrigkeitlichen Rechte noch der Ausfluß eines persönlichen Willens waren, um dessen Ausübung eben die Parteien in hin- und herwogenden, im Grunde ziellosen Kämpfen stritten, ließen endlich ein zum Bewußtsein seiner Pflichten erwachendes Königthum (unter den drei Eduarden) und die schließlich aus der Unzufriedenheit Aller hervorgehende Einsicht der höheren Classe den rechten Weg zu einer organischen Fortbildung des Staatswesens finden.

Hatten die Mißregierungen Johanns und Heinrichs II. die Ueberzeugung hervorgebracht, daß die Nation ein despotisches Willkürregiment nicht mehr vertrage, und hatten die folgenden Verfassungskämpfe gezeigt, daß auch die Magna Charta vor einem Parteidespotismus nicht schütze und der Großadel allein der Aufgabe der Verfassungsbildung nicht gewachsen sei, so mußte jetzt, um dem parteiischen und allzuleichten Mißbrauch der Staatsgewalt künftig vorzubeugen, vor allem Eines geschehen, nämlich die engere Verbindung der Gesellschaft mit dem Staate von unten herauf. Und richtig führte die organisirende Gesetzgebung Eduard I. bis IV. nicht nur die Verbindung der Staatsverwaltung mit der Grafschaftsverfassung durch, sondern auch die Aufnahme der Mittelstände in ihrer Gruppirung nach Communalverbänden in die Reichsvertretung, die bisher mehr oder weniger ein Vorrecht des Hochadels war. Es vollzog sich jetzt die Verbindung aller Functionen der weltlichen Staatsgewalt mit den vorhandenen größeren Communalverbänden, es entstand jenes vielgerühmte und vielverkannte Selfgovernment, das in Unterordnung unter die Gesetzgebung alle Formen der Grafschafts- und Communal-

Freiheiten als organische Glieder eines großen Ganzen zusammenfaßte. Hiedurch wurde allmählig die Bevölkerung von dem Bewußtsein ihrer staatlichen Pflichten durchdrungen, mit einer einheitlichen Staatsgesinnung erfüllt und endlich zu einer erfolgreichen Gesetzgebung und Controle der Staatsverwaltuug durch einen parlamentarischen Körper befähigt.

IV.

Die erforderliche Cohärenz der Grafschaften, Hundertschaften und Städte, als feste Verwaltungs- und Gerichtsbezirke, war schon seit der angelsächsischen Zeit vorhanden; nach Versöhnung der nationalen Gegensätze und der zeitgemäßen Umbildung des Antheils der Gemeinden zur Jury war diese Cohärenz dann umso verstärkter.

Anderseits hatte das normannische Königthum die nothwendige Einheit und Macht des Staatswillens in der strengen Ordnung des königlichen Schatzamtes, des collegialischen Hofgerichts und einer Art Staatsrathes festbegründet. Das angelsächsische System war also stark in der Cohäsion des unteren Organismus, der Verbindung der Individuen in Ortschaft, Hundertschaft und Grafschaft; das normannische stark in den obersten Schichten, in den festbegründeten Kronrechten und der Verbindung der Krone mit allen Kronvasallen. Die beiden, verschiedenen nationalen Rechtsbildungen angehörenden Formationen standen aber ziemlich unverbunden neben einander; denn die versuchte locale Verbindung durch die vom Könige ernannten Sheriffs, Ortsvögte und reisenden Commissarien reichte nicht aus, da letztere unter einem despotischen Könige zu willenlosen Werkzeugen, unter einem Willkürregiment der Magnaten zu gewaltthätigen Parteiinstrumenten wurden. Die nunmehrige Tendenz war, jedes Glied des unteren politischen Körpers in unmittelbare Verbindung mit der königlichen Gewalt selbst,, und zwar in der Rechtspflege, im Kriegswesen und in der Besteuerung, zu bringen. Und erst diese enge Anpassung des gut consolidirten normannischen Oberbaues an den gut organisirten angelsächsischen Unterbau ermöglichte und erforderte als letzte Stufe die Formation des Parlaments. Wir erlassen uns natürlich all die verwickelten Einzelheiten in der weiteren Ausbildung des Selfgovernments, mittelst dessen sich nun die organische Ver-

bindung der königlichen Verwaltung mit den Grafschaften, Hundertschaften und Städten in der Weise vollzog, daß die ungeschmälerten Staatshoheitsrechte, kraft gesetzlichen Auftrages, von den Beamten und Communalverbänden ausgeübt wurden, wir wollen nur in einigen Hauptzügen kurz andeuten, daß erstens die Verbindung des Kriegswesens mit der Grafschaftsverfassung zu einem Landwehrsystem führte. Hier machte sich eben die insulare Lage, die keine Grenzvertheidigung erheischte, günstig geltend. Auch gab es keine Hunderte von fehdeberechtigten Grundherrschaften und befestigten Städten, wie auf dem Continent, so daß eine stehende active Lehensmiliz überflüssig erschien. Das System der Ablösung der Lehenskriegspflicht durch Schildgelder, die nach dem Einkommen berechnet wurden und schließlich mit der allgemeinen Bodensteuer zusammenschmolzen, wurde daher frühzeitig zur Regel. [1]) Zum Zwecke des Landfriedens stehen die Mannschaften unter dem Aufgebote des Sheriffs, bei Kriegsgefahren sendet der König kriegskundige Commissäre, um diese Grafschaftsmiliz in militärische Ordnung zu bringen.

Zweitens verband sich die Gerichtshoheit mit der Grafschaft mittelst des Systems der Geschworenen-Gerichte, nachdem als feststehende Grundsätze die Trennung der Rechtssprechung von der Beweisfrage, die Ueberlassung der Rechtssprechung an gelehrte, vom Könige ernannte Richter und die Feststellung der Thatfrage durch locale, ernannte Juries, durchgedrungen sind. Mit dieser durchgreifenden Organisation wurde das judicium parium, wie es noch die Magna Charta zugesichert hatte, beseitigt und die gewohnheitsmäßige Theilnahme bei der Rechtsfindung in gleicher Weise auf weite besitzende Kreise erstreckt. Nur die ärmeren Leute blieben ausgeschlossen, da sie einestheils durch den Dienst zu sehr belästigt worden wären, anderentheils der Bestechlichkeit und Furchtsamkeit zu sehr ausgesetzt erschienen. Das alte Amt der Sheriffs verlor damit seine einst innegehabte selbständige Jurisdiction; es blieb aber noch immer

---

[1]) Alle Waffenfähigen, liberi homines, vom 15. bis 60. Jahre sind pflichtig zum Landwehrdienste und Waffenhalten, und zwar je nach dem Einkommen zu voller Rüstung und einem Pferde oder zu voller Rüstung ohne Pferd, oder zu $^3/_4$, $^1/_2$, $^1/_4$ Rüstung; so sind Ritterlehensbesitzer, Bürger, Freibauern, Hauseigenthümer und auch die wohlhabenden Freemen der Städte stufenweise neben einander gestellt. In jeder Hundertschaft wird ein Constable ernannt, in jeder Zehentschaft ein petty constable; jährlich finden Waffenschauen der Mannschaften statt.

als Organ sowohl des Obergerichts für Functionen, in welchen eine Localstelle unentbehrlich war, als auch der Polizei- und Finanzhoheit, bedeutend genug, um eifrig angestrebt zu werden. Der Sheriff wird nach wie vor vom Könige ernannt; er muß aber hinreichenden Grundbesitz haben, um unabhängig zu sein und seine Verantwortlichkeit tragen zu können.

Drittens ferner verband sich die Ausübung der Polizeihoheit mit der Grafschaft in ganz neuer Weise durch das nunmehr zu Stande gebrachte Amt des Friedensrichters. Waren bisher der Lordkanzler, der Lordschatzmeister, der Vicekanzler und die Richter der Königsbank wohl Friedensbewahrer im ganzen Reiche, die Richter der Reichsgerichte im Bereiche ihrer Höfe, die Assisenrichter im Bereiche ihrer Commissionen, die Sheriffs und Coroners in ihrer Grafschaft, die High-Constabler in der Hundertschaft und die Constabler in der Ortschaft, so dauerten doch die Klagen über mangelhaften Schutz gegen Friedensbrecher fort und häuften sich besonders über die Gewaltthätigkeiten der Großen nach jedem Verfassungsstreite. Und damit dämmerte die Erkenntnis auf, daß eine wirksame Handhabung der Polizeiordnung nur durch angesehene Männer, die aus unmittelbarer Nähe dauernd einwirkten, erreicht werden könne. So entstand zum Unterschiede der patriarchalischen Gutspolizei des Continents hier das Friedensrichteramt, zu dem anfangs in jeder Grafschaft ein Lord und 4 der respectabelsten Männer in der Grafschaft nebst ebensovielen Rechtsgelehrten vom Könige ernannt wurden. Diese Kreispolizeiherren übten die Gewalten der Friedensbewahrer nach gemeinem Rechte. Ihr stetig fortwachsendes Amt zog allmählig die Bestrafung aller Uebertretungen gegen die Sitten-, Gewerbe- und Arbeits-Ordnung an sich, außerdem übte die Gesammtheit der Friedensrichter einer Grafschaft in ihren Quartalsitzungen ein höheres Verwaltungsdecernat in den Kreisangelegenheiten [1]) aus und mit Zuziehung einer Jury auch eine locale Strafgewalt.

Später bildeten diese großen Quartalsitzungen der Friedensrichter auch die Appellations- und Beschwerde-Instanz über Urtheile und Maßregeln der einzelnen Friedensrichter und ihrer kleinen Sessionen.

---

[1]) Ausschreibung von Steuern, Concessionsertheilung, Ernennung von Beamten u. s. w.

Je mehr alle übrigen Communalämter theils verfielen, theils sich den Friedensrichtern unterordneten oder sich auf ein sehr specielles Gebiet beschränkten, desto mehr wurden die Friedensrichter der Schwerpunkt aller Kreisverwaltung.

Endlich viertens vollzog sich die Verbindung der Finanzhoheit mit der Grafschaft in dieser Periode durch das Communalsteuer-System. Hatte sich schon früher eine Ortssteuer, eine hundred- und County-rate gebildet, sowie ein Einschätzungsverfahren durch theils ernannte, theils gewählte Ausschüsse der Orte und Kreise, und ein Reclamationsverfahren durch Ausschüsse der Kreise und Grafschaften, so war jetzt die Zeit gekommen, wo sich auch für die gewachsene Staatsbesteuerung eine stetige Verwendung von gleichartigen Gemeindecommissionen als unabweislich herausstellte. Der häufige Besitzwechsel und die vielen Parzellirungen führten bei Erhebung der Schildgelder durch die Vicecomes zu vielerlei Streit, ebenso willkürlich war die Einschätzung der Hufgelder, so daß sich die Einsetzung von Grafschaftsrittern, mit denen die reisenden Commissarien des Schatzamtes darüber zu verhandeln hatten, ebenso nothwendig als praktisch erwies. Das gleiche System wurde auch auf die nunmehrige Einkommensteuer angewendet, indem in jedem Orte der Schulze und 4 gewählte Männer als „Assessors" die Einschätzung über Eid vornahmen. Diese Weise der Einschätzungscommissionen setzte sich also durch alle Stufen von der Grafschaft bis zur Ortschaft gleichmäßig fort. Die Veranlagung und die Einziehung der Steuern von den Einzelnen wird der Communitas überlassen, nachdem sich Grafschaften, Hundertschaften und Gemeinden über feste Beitragsquoten, sowohl zu den Communalsteuern, als dementsprechend zu den Staatssteuern geeinigt hatten.

Nun sei noch erwähnt, daß dieselbe festgegliederte Verbindung für Heer, Gericht, Polizei und Steuern, die in der Grafschaft zu Stande gebracht wurde, auch auf die großen Städte Anwendung fand. Die Stadtverfassungen boten das Bild einer Grafschaft in verkleinertem Maßstabe dar. [1])

---

[1]) Alle vorkommenden, auf die englischen Verfassungs- und Verwaltungszustände bezüglichen Hauptdaten stützen sich auf Rudolf Gneist's anerkannt mustergiltigen Darstellungen des englischen Verfassungs- und Verwaltungs-Rechts, häufig übrigens auch noch auf Blackstone's Werke.

Das sind im Großen die ersten Grundzüge des sich später natürlich verwickelter gestaltenden Selfgovernments. Es war eine Verwaltung der Kreise und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und Mittelstände mittelst Communalgrundsteuern. Von einer Autonomie oder Decentralisation der Gesetzgebung war hier nichts vorhanden. Sein Wesen lag in der Vertheilung der Geldlasten, persönlichen Dienste und Ehrenämter des Gemeindewesens unter dem Grundbesitze des Reiches und des Ortes, nach fest geregeltem Maßstabe und mit gesetzlich bestimmten Pflichten und Rechten. Und gerade diese Vertheilung der Lasten nach dem Maßstabe der früheren Lehenslasten gab der englischen Verfassung ihre Continuität. Von Anfang bis zu Ende geht durch alle scheinbar zufälligen Formen dieser Verfassung der ganz bestimmte klare Zug, daß alle politischen Rechte nur aus den politischen Pflichten entstehen, daß alle Macht und Bedeutung der höheren Classen nur aus ihren Grundsteuerleistungen und mühsam verwalteten Ehrenämtern resultiren. Ganz anders lagen die natürlichen Machtverhältnisse auf dem Continent nach dem Zerfalle des Karolingischen Reiches. Hier sonderten sich nicht nur frühzeitig Land, Stadt und Kirche in vollständig selbständige Lebenskreise, die ohne Berührung unter einander unfähig waren, sich je zu einem großen Ganzen zu verbinden, sondern hier strebten auch die höheren Stände ausschließlich nach Vorrechten über die anderen Classen und entzogen sich selbst allen materiellen und persönlichen Lasten des Staatswesens. Mit alledem war auf dem Continent jener traurige Zustand gegeben, daß die materiellen Lasten des Staates, die Steuern, überwiegend den niederen arbeitenden Classen zufielen, und die geistige Arbeit des Staates nur einem besoldeten Beamtenstande überlassen wurde. Wo die Besorgung öffentlicher Pflichten lediglich auf wenig Besoldete beschränkt war, also sich sonst Niemand mit dem Staate gewohnheitsmäßig beschäftigte, dort blieb es natürlich die längste Zeit unverstanden, daß der Staat nach Gesetzen regiert werden solle und nicht nach freiem Ermessen erwählter oder ernannter Obrigkeiten oder gar durch Autonomie von Ständen, Gemeinden oder Corporationen.

Die durch das Selfgovernment bewirkten festen Cohärenzen des Reichsregiments mit Grafschaft, Kreis und Gemeinde vereinigten alle in Besitz und Erwerb geschiedenen Classen der Gesellschaft wieder

in der Erfüllung staatlicher Aufgaben. Aus gemeinsamem Pflichtbewußtsein und regem Gemeinsinn entwickelte sich die Fähigkeit zu weiterer Theilnahme am Staate, d. h. es entfalteten sich nunmehr alle Eigenthümlichkeiten des englischen Nationalcharakters, die jenes außerordentliche Staatswesen, das Englands Freiheit, Glück und Ruhm ausmachte, erst recht ermöglichten. Hatte die Magna Charta die persönliche Freiheit anerkannt, so hatte das Selfgovernment die politische Freiheit dauernd gesichert.

V.

Aus den in jenem Selfgovernment gegebenen Cohärenzen zwischen den besitzenden Classen und der Ausübung der Staatshoheitsrechte erwuchs also langsam die Parlamentsverfassung, die eine nochmalige und oberste Zusammenfassung der widerstrebenden gesellschaftlichen Interessen in gemeinsamem Dienste des Staates darstellte.

Es muß nun besonders betont werden, daß auch aus diesen Zuständen die Parlamentsverfassung nur heranreifen konnte als die Frucht eines Systems, in dem alle politischen Rechte, als Ausübung der Staatshoheitsrechte, ihren Ausfluß aus einer einheitlichen königlichen Gewalt nahmen. Die collegialische Verfassung der Reichsgerichte war der erste Grundstein des neuen Rechtsstaates, dem gegenüber stand als zweites stabiles Element der Staatsordnung von unten herauf die zu festen Körperschaften consolidirten Grafschafts- und Stadt-Verbände. Diese beiden Formationen waren gleichsam der natürliche Ausbau der Grundrechte der Magna Charta. Innerhalb dieser beiden festen Formationen blieb aber noch das große Gebiet der eigentlichen obersten Regierungsgeschäfte zur Entscheidung des Königs allein übrig. Innerhalb dieses großen Geschäftskreises eine sachgemäße Behandlung der Staatsgeschäfte zu erzielen, war nun die weitere große Aufgabe. Zu ihrer Verwirklichung schuf sich jetzt eine selbstbewußte Monarchie neben Schatzamt und Reichsgerichten zuerst den ständigen Staatsrath (Continual Council), der in gemeinsamer Berathung die höchsten Reichsgeschäfte entschied. Seine Geschäfte lassen sich wohl am besten mit denen eines heutigen Ministerrathes vergleichen; selbstverständlich lagen die damaligen Verhältnisse einfach im Vergleiche zu den heutigen, und Staat und Kirche waren noch vollständig getrennt. Dieser ständige Staatsrath

wurde insoferne der Mittelpunkt der nun beginnenden Parlamentsbildung, als sich jetzt an ihn die schon allerdings früher bestandenen Versammlungen der notablen Prälaten und Barone anschlossen. Die Theilnahme der Prälaten und Barone an der laufenden Reichsregierung erhielt eine zunächst geordnete Gestalt durch regelmäßige Einberufung derselben zu jenem ständigen königlichen Rathe. Die vereinten Berathungen beider bildeten nunmehr das Magnum Concilium, den großen Rath, welcher sodann als Oberhaus, gegenüber dem späteren House of commons oder Unterhaus, ununterbrochen fortbestand.

VI.

Seit Eduard I. erscheint das Concilium der Prälaten und Barone als ein verfassungsmäßiges Glied der Reichsverwaltung und tritt gewöhnlich viermal im Jahre auf königliche Einberufung mit dem königlichen Staatsrathe zusammen und sichert die stetig geordnete Theilnahme der Magnaten an einer Staatsverwaltung mit vollständig entwickelter Kriegs-, Gerichts-, Polizei- und Finanzhoheit. Diese Theilnahme der Großen an der Regierung ist keine Reichsstandschaft in continentalem Sinne, in welchem ein privilegirter Besitz etwa Virilstimmen beanspruchte, sondern eine blos auf königliche Einladung beruhende, verfassungsmäßige Mitwirkung bei Ausübung der Königsgewalten.

Bei aller anfänglichen Flüssigkeit der Competenzgrenzen lassen sich doch schon frühzeitig die vier Hauptfunctionen des großen Rathes, die sich nachher in dem Oberhause continuirten, deutlich erkennen, nämlich als Gerichtshof, als steuerbewilligender Körper, als Staatsrath für die Reichsverwaltung und als gesetzberathender Körper. Anfangs stand freilich seine Stellung als Gerichtshof in dem Vordergrunde, und zwar im Anschlusse an das königliche Recht, die wichtigsten und schwersten Fälle an den Hof zu ziehen. Als Gerichtshof füllte der große Rath eine dreifache Stellung aus, er trat erstens als Cassationshof ein, auf Beschwerde einer Partei über irrige Entscheidungen der Reichsgerichte, zweitens als Pairsgerichtshof auf Criminalanklagen gegen die Mitglieder des jetzigen großen Rathes selber und drittens als Staatsgerichtshof auf Anklagen gegen die königlichen Großbeamten, die mit Rücksicht auf die Macht- und

Rechtsverhältnisse vor die Reichsrichter, als bloße Justitiarien des königlichen Rathes, nicht verwiesen werden konnten.

Die zweite Function des großen Rathes, als steuerbewilligender Körper für die Ausschreibung der Schildgelder und außerordentlichen Hilfsgelder, war längst schon durch das Herkommen bestätigt und nicht mehr anfechtbar; nur mußte gerade dieses Recht nicht nur bald mit den Vertretern der Communen getheilt, sondern auch ein überwiegender Theil dieses Rechtes den letzteren an dieser Stelle zuerkannt werden.

Die dritte Function des großen Rathes ist die des höchsten berathenden Staatsrathes. Als solcher erscheint er gleichsam auch nur als der verstärkte königliche Staatsrath (privy council), so daß die Geschäfte principiell dieselben sind wie die des letzteren, nur werden naturgemäß blos die wichtigsten Fälle, wie vor Allem Beschlüsse über Krieg und Frieden, Streitigkeiten mit der päpstlichen Curie, Prüfung von wichtigen Petitionen u. s. w., der großen Versammlung vorbehalten.

Auch in der Besetzung der Großämter gewinnt natürlich der große Rath bald keinen unwesentlichen Einfluß.

Als vierte Function endlich des großen Rathes entwickelte sich sein gesetzgebender Beruf. Ohne auf sein Verordnungsrecht zu verzichten, hatte Eduard I. eine Berathung aller, das Privat-, Straf-Recht- und Gerichts-Verfahren wesentlich abändernden Gesetze mit seinem Magnum Concilium eingeführt. Diese gesetzgebende Function eröffnete sich den Magnaten, entsprechend der nationalen Idee von der Gesetzgebung „Consensu Meliorum Terrae“, gleichsam von selbst, sobald einmal ihre Stellung als höchster Gerichtshof, Reichsrath und steuerbewilligender Körper anerkannt worden war.

Auch an dieser Stelle beginnen bald die Ansätze zum nachmaligen Unterhause. Zu solchen Gesetzesberathungen nämlich, die die Verhältnisse der Commune betrafen, wurden nach und nach ebenfalls die Vertreter der Grafschaft, Städte und Kaufleute zugezogen, so daß bei ihrem gleichzeitig steigenden Einflusse auf dem Gebiete der Steuerbewilligung allmählig eine regelmäßige Theilung des Gesetzgebungs-Rechtes zwischen ihnen und den Magnaten eintrat.

Das Verhältnis zwischen Verordnungen des Königs „im Rathe“ und den vom König „im vollen Parlamente“ beschlossenen Gesetzen

gestaltete sich nunmehr dahin, daß die ersteren nicht mehr die Kraft haben sollten, die letzteren aufzuheben.

In all den vier angegebenen Functionen gewinnt im Laufe der Zeit das Magnum Concilium über den dirigirenden königlichen Staatsrath (continual od. privy council) das Uebergewicht; schließlich erscheint auch zeitweise das council wie ein Ausschuß des großen Rathes, und die Spannung, die einst zwischen Königthum und den Großen herrschte, wiederholte sich jetzt zwischen Council und Parlament, welch' letzterer Name für den großen Rath vorzugsweise als gesetzgebende Versammlung jetzt gebräuchlich wurde.

In Wechselwirkung mit den immer bedeutenderen Functionen des großen Rathes steht auch seine fortschreitend stetigere Besetzung, woraus am Ende eine Erblichkeit der weltlichen Pairie hervorging.

Es muß aber festgehalten werden, daß ursprünglich die englische Pairie durchaus keine Baronie durch Lehnbarkeit, keine Reichsstandschaft durch bloßen Besitz im continentalen Sinne gewesen ist; sie beruhte nicht wie bei uns auf dem nackten Besitze privilegirter Güter, sondern ausschließlich auf persönlicher königlicher Berufung zum Reichsrathe; erst in Rückwirkung der gewohnheitsmäßigen Leistungen des großen Besitzes wurde sie hier gewohnheitsmäßig erblich.

VII.

Mit dem Magnum concilium, dem Hause der Lords, war der erste Theil der Parlamentsverfassung gebildet.

Mit demselben hatten die Magnaten ihre feste Stellung zur Krone gewonnen; sie erfreuten sich also schon eines weiten Vorsprunges, als nunmehr auch die Commons in gewissen Fällen anfingen, in sehr bescheidener Stellung hinzuzutreten. Alle obrigkeitliche Gewalt lag nach wie vor in der Krone. Nur um in der Ausübung der Hoheitsrechte besser berathen zu sein, ließ dies königliche Recht das parlamentarische Recht der Magnaten-Mitbeschließung erstehen. Einem einsichtsvollen Monarchen war es eben darum zu thun, sich in Allem, wozu die herkömmlichen festen Einkünfte des Königs oder seine anordnende Gewalt nach den Grundsätzen der Magna Charta nicht ausreichten, die willige und kraftvolle Mit-

wirkung seiner Großen zu sichern. So waren auch alle Berufungen zum großen Rathe anfangs discretionär.

Nichts lag nun bei dieser Entwicklung näher, als daß sich von diesem Mitsprechen der Magnaten an der Staatsregierung allmählig auch ein Antheil auf die Vertreter der Communen übertrug. Keine Verfassungsurkunde hatte zwar bisher die Nothwendigkeit, solche zum Parlamente zu laden, anerkannt; aber ein weiser Monarch konnte bei den steigenden Staatsbedürfnissen, die zum nicht geringen Theile auch von den mittleren und unteren Ständen aufzubringen waren, die politische Nothwendigkeit nicht übersehen, auch die Gemeinen zeitweise zu fragen und zu hören.

Es war räthlich, zu wichtigen Maßnahmen sich ihre Zustimmung zu sichern, damit sie um desto bereitwilliger Beisteuern leisteten. So schritt ihre Bedeutung langsam aber sicher fort, entsprechend der steigenden Wichtigkeit der Communalverbände für Staatsdienst und Staatssteuern. Da sich im ganzen Aufbau der englischen Verfassung die politischen Rechte immer parallel zu den Staatsleistungen entwickelten, schloß sich auch das Haus der Gemeinen nicht zuerst, wie die Pairie, an die königliche Gerichtshoheit an, sondern in umgekehrter Reihenfolge an die Steuerbewilligung. Durch Petitionen und Anträge ergab sich dann sein Antheil an der Reichsverwaltung und zuletzt der an der Gesetzgebung. Die Ladungen der Gemeinen ergehen summarisch an die Sheriffs oder Stadtmagistrate, die die nothwendige Auswahl der Abgeordneten zu veranlassen hatten. Die Abgeordneten empfingen auch Specialaufträge und wurden der gegenseitigen Controle wegen meistens zu je zwei aus jeder Communitas entsendet. Die Berufung der Gemeinen hatte unverkennbar die Steuerbewilligung der Grafschaften und Städte zum Hauptzwecke.

Waren anfangs die Ladungen vollkommen discretionär und willkürlich, überhaupt blos dem hochherzigen Entschlusse eines weisen und zugleich sehr geldbedürftigen Monarchen zu danken, so wurde doch bald, da Lords, Ritter und Städte in gleichem Interesse fest zusammenhielten, das Steuerbewilligungsrecht aller drei Stände des Reiches, der Prälaten, Barone und Communen, unbedingt anerkannt.

Ein Jahrhundert nach der Magna Charta war das stetig erstrebte Steuerbewilligungsrecht auf der breiten Grundlage aller Besitzclassen, die die Staatssteuer thatsächlich zu leisten hatten, voll-

auf errungen. Während auf dem Continent die steuernden Gruppen nach Curien gesondert waren und sich höchstens in einzelnen Nothfällen vereinigten, sonst sich gegenseitig bekämpften und die Lasten einander zuschieben wollten, hielten in England frühzeitig die Lords, Ritter und Städte fest zusammen, nachdem sie längst eine für alle wesentlich gleiche Steuerpflicht anerkannt hatten.

Der große Grundbesitz beanspruchte hier keine Steuerfreiheit wie bei uns, keine Gerichtsgewalt und kein Schatzungsrecht über Hintersassen; darum war hier eben ein Zusammentreten des Königs und der Provinzialstände zu einem einheitlichen parlamentarischen Körper so frühzeitig möglich. Stand einmal das Steuerbewilligungsrecht der Gemeinen fest, so konnte ihnen auch bald ihr Antheil an der laufenden Reichsregierung, anfangs in Form von Petitionen, Beschwerden, Anträgen und Anklagen, später in Form eines Mitbeschließungrechtes, gleich dem Rechte der Magnaten, nicht vorenthalten werden.

Ihre Macht mußte sich naturgemäß mit der steigenden Bedeutung des Grafschafts- und städtischen Besitzes und seiner Steuerkraft fortbilden, so daß schließlich auch aus ihrem Petitionsrechte ein Antheil an der Gesetzgebung erwuchs. Mit diesem nachhaltigen Fortschritt ihrer Rechte trat aber selbstverständlich auch die Trennung des Gesammt-Parlaments in zwei Häuser ein. Abgesehen, daß die Prälaten und Barone verfassungsmäßige Rechte seit zwei Menschenaltern voraus hatten, und die Commons anfangs überhaupt nur für einzelne Staatsgeschäfte mit berathender Stimme berufen wurden, so eigneten sich schließlich die beiden Bestandtheile des Parlaments zu Abstimmungen nach Köpfen auch in Steuerbewilligungen nicht, da doch bei Abstimmungen über Subsidien Personen, die für ihren eigenen Domänenbesitz steuerten, nicht auf eine Linie gestellt werden konnten mit solchen, die nur als Bevollmächtigte einer Grafschaft oder Bürgerschaft erschienen waren. Dem allmähligen Bildungsgange entsprach auch die langsame Umgrenzung der Wahlrechte zum Unterhause. Ueber ein Jahrhundert dauerte es, bis aus dem vollständig arbiträren Charakter der ersten Berufungen eine gesetzliche Begrenzung der Wählerschaft und der Wahlberechtigten hervorging. Das active Wahlrecht schloß sich an den Census des Gerichts- und Geschworenendienstes (Freisassen von mindestens 40 Schilling Jahresrente), während die Wählbarkeit lange Zeit ausschließlich auf die Ritter der

Grafschaft, als die meliores terrae, beschränkt blieb, also ungefähr mit der Qualification zum Friedensrichter übereinstimmte.

Mit der Bildung des Unterhauses ist die englische Parlamentsverfassung auch in ihrem zweiten Bestandtheile begründet. Aber auch jetzt noch, nach Erweiterung des Conciliums der Magnaten durch die Vertreter der Communen, bildete dieses so gestaltete Parlament als Ganzes nur ein höchstes Concilium Regis. Der König ist und bleibt principium et fons parlamenti, er allein beruft, eröffnet und schließt nach Gutdünken die Parlamente. Mit dieser Parlamentsverfassung ist in jener Periode einfacher Verhältnisse eine organische Verbindung von Staat und Gesellschaft gegeben, wie sie keine ständische Verfassung des Continents infolge verschiedener Entwicklung des Lehenswesens und der Steuerverhältnisse erreichen konnte. Eine doppelt feste Cohärenz war jetzt zwischen Magnaten, Ritter und Städte und der activen Staatsregierung durch die Parlamentsverfassung einerseits und die Grafschaftsverfassung anderseits geschaffen. Nur die Kirche stand noch in voller Macht außerhalb dieser durchgreifenden weltlichen Organisation von Gesellschaft und Staat. Eine geistliche Gesetzgebung, Steuerbewilligung und Gerichtsbarkeit stehen geschlossen dem weltlichen Staatssystem gegenüber.

Daß dieses Verhältnis bald zu schweren Krisen führen mußte, war klar; sie ließen sich nur solange hinausschieben, als die geistlichen Pairs selbst im großen Rathe dominirten und sich im Besitze der meisten Großämter befanden.

VIII.

Auf dieser ersten Etappe der vollen weltlichen Parlamentsverfassung hatte die königliche Würde nur eine Erhöhung und Erhebung erfahren.

Der König erschien zwar nicht mehr als persönlicher Gebieter, als Lehens-, Kriegs-, Gerichts- und Polizeiherr, dafür aber erschien die Krone als unumgängliche, dauernde Institution, die allein der Gesellschaft Rechtsschutz und festen Halt gewähren konnte.

Mit der Selbstbeschränkung der königlichen Gewalten durch Gesetze erwuchs dem Könige selbst ein festerer Rechtsschutz in der Ausübung seiner Rechte, eine erhöhte Unverletzlichkeit und Heiligkeit.

Alle parlamentarischen Rechte sind ein Ausfluß der königlichen Gewalt. An die höchste Reichsregierung herangerückt, fassen sich mittelst Parlament und der Grafschafts- und Stadt-Verbänden, das Lehens- und Gemeinderecht, die Militär- und bürgerliche Verfassung und alle Stände, Lords, Ritter und Bürger in einem lebendigen Organismus zusammen. Das eigenthümliche Wesen der englischen Verfassung zeigte sich jetzt in der Heranziehung communaler Körperschaften für den Dienst des Staates und in der Zusammenfassung dieses Communalwesens im Parlamente, als dauerndes Gegengewicht der absoluten Staatsregierung.

Diese in dem 15. Jahrhunderte erreichte Parlamentsverfassung, die die königliche Regierungsgewalt und das Verordnungsrecht zur Grundlage, die Gerichtsverfassung als Schranke und das Gesetz, d. h. die durch Zustimmung der Stände verstärkte Verordnung als einen obersten Regulator des Staatswillens anerkannte, wich aber noch gar sehr ab von den Zuständen des 18. Jahrhunderts, aus denen dann die parlamentarische Majoritäts-Regierung, gleichsam als letzte Entwicklungsform, hervorging. Noch stand die Kirche getrennt von dem Staate, noch vereinte sich alle wirkliche Staatsregierung in der Person des Königs. Der Schwerpunkt der Finanzen lag noch in den erblichen Einnahmen des Königs, und darum ward auch noch dem Könige und nicht dem Parlament vom Schatzmeister ein Status der Revenuen, ein Jahresbudget, vorgelegt. Die Idee einer außerordentlichen dictatorischen Gewalt des Königs, die sich in jedem Nothstande aller selbstgesetzten Schranken, Gesetze und Gerichtsverfassung, entledigen konnte, erschien noch ganz selbstverständlich; ebenso selbstverständlich war es, daß alle offenen Stellen der Hoheitsrechte, die durch die Gesetzgebung noch nicht fixirt waren, ausschließlich der persönlichen Entschließung des Königs anheimgegeben waren. Von einer Parteiregierung im Sinne des 18. Jahrhunderts konnte sich noch nirgends die geringste Spur zeigen — und bis dahin war noch ein gar weiter und blutiger Weg zurückzulegen.

Vor Allem waren es nun die selbstmörderischen Kämpfe des Großadels, die Kämpfe der beiden Rosen, durch die das Haus der Gemeinen rasch an Einfluß und Stellung gewinnen sollte, da schon mit dem Verbluten in den langen Adelskämpfen ohnehin die Zahl, der Reichthum und die Kraft der alten Geschlechter fast in Nichts zusammenschrumpften.

Auch hatte die neue Dynastie der Tudors nicht ermangelt, jedes militärische Uebergewicht der großen Herren, das sich eben noch als Gefahr der Monarchie erwies, mit den militärischen Gefolgschaften zu beseitigen. Fiel also diese oberste Schichte der Gesellschaft so ziemlich hinweg, so stand jetzt als nächste eine überaus kräftige, reich begüterte Ritterschaft darunter. Diese wurde das leitende Element im Unterhause, im Friedensrichteramte, in der Miliz- und Grafschafts-Verwaltung; es umschloß sie auch bald mit den Freisassen und Pächtern und den reichen Bürgern der Städte, durch die gemeinsame Thätigkeit im Staate, ein dauerndes Band, das sich schließlich in Familienverbindungen befestigte. Auf diesen besitzenden Classen beruhten von da an die wirklichen Elemente des Selfgovernment, der Steuern und Amtspflichten, sowie auch das darauf wieder fußende Parlament.

War diese gesammte Verfassung eine bewußte Schöpfung des Königthums, und war der darin sich äußernde englische Grundgedanke, die Ausübung der königlichen Hoheitsrechte durch die besitzenden Classen, so konnte sich bald mit diesem nationalen, in sich geschlossenen Baue — besonders bei der damaligen Entfremdung der Kirche von ihrem sittlichen Berufe — der wachsende Zwiespalt zwischen kirchlichem und weltlichem Staate nicht mehr recht vertragen. Dem nationalen Leben und Wollen Englands gegenüber war die römische Kirche mit ihrer Sondergerichtsbarkeit, Gesetzgebung und vor Allem mit ihrem ausländischen Oberherrn ein zu großer Widerspruch. Sollte die Kirche national werden, wie es das Volksthum und seine Entwicklung verlangten, dann mußte zunächst das englische Staatsoberhaupt an die Stelle des römischen Bischofs treten.

Aus diesen politischen Triebfedern heraus vollzog sich die englische Reformation. Allein diese Umwandlung war nicht so einfach, als es im ersten Augenblicke scheinen mochte. Eine Reihe großer unabwendbarer Krisen und Veränderungen mußte in der Folge noch überwunden werden, ehe die englische Parlamentsverfassung ihr einheitliches und Alles umfassendes, festes Gefüge, das nachher so sehr die Bewunderung des Continents erregte, erreichen sollte.

Deuten wir die Rückwirkung der Reformation auf den Grundcharakter der Regierungsweise nur in Kürze an.

IX.

Wir beginnen mit der für das weitere englische Staatsleben entscheidenden Ausbildung der Ortsverfassung, als nächster Folge der Reformation.

Die Verfassung des Kirchspiels, das bisher nur der kirchlichen Administration diente, trat nach der Vereinigung des königlichen und kirchlichen Regiments als unterstes Glied auch in den weltlichen Staat ein. Eine weitere Fortbildung des Selfgovernments innerhalb des Kirchspiels schuf jetzt eine neue Cohärenz zwischen den unteren Schichten der Gesellschaft und der Staatsverwaltung, die nicht wenig beitrug, den späteren revolutionären Erschütterungen von oben herab Widerstand zu leisten. Der durch die Reformation gesteigerte fürsorgliche Geist der königlichen Suprematie, die nun die früheren Humanitätspflichten der Kirche übernahm, regelte durch ein ergänzendes System von Kirchen-, Armen-, Weg- und Brücken-Steuern und persönliche Heranziehung der Kirchspiel-Angehörigen zu entsprechenden Aemtern (alles das als letzter Ausbau des Selfgovernments) die Ortsverhältnisse im Sinne der schwachen, hilfsbedürftigen Elemente der Gesellschaft. So wurde die bis dahin sehr untergeordnete Gemeindeverfassung zu einem bedeutungsvollen Gliede des Communallebens und damit zu einer primären Grundlage des Staates.

Trug also die Reformation auf diese Weise zur wesentlichen Festigung des Unterbaues der englischen Verfassung unendlich Vieles bei, so trug hinwieder ihre lockernde Wirkung auf den Oberbau des englischen Staatswesens nicht weniger als zwei mächtige Revolutionen ein. Als regierendes Kirchenhaupt wurde nämlich der König wieder absoluter Herr in jenem wichtigen Gebiete des Staates, das bisher als Kirche organisirt war. Bischöfliches Amt und Pfarrgeistlichkeit ordneten sich dem Könige in dem neuen Verwaltungsorganismus ziemlich bedingungslos unter.

Im Bereiche der Kirche nun absolut zu regieren, im Bereiche der Weltlichkeit hingegen als verfassungsmäßige Autorität mit beschließendem Parlamente und selbständigen Communen, konnte schon deshalb nicht von Dauer sein, da jede Staatsgewalt die Tendenz einheitlicher Ordnung in sich trägt.

Für eine Obrigkeit, die im Kreise der Kirche unumschränkt herrschte, wurde es immer schwerer, sich in weltlichen Dingen an das Votum der Lords und Gemeinen zu halten. Die Tudors, die ihre neu gewonnene kirchlich absolute Herrscher-Stellung noch zur Durchführung der Reformation anwandten, überschritten sonst nie vorsichtigerweise die verfassungsmäßigen Grenzen ihrer königlichen Gewalt; sie erkannten wohl, daß ihr eigener Titel zur Krone auf weltlichem Rechte und auf der Anerkennung des Parlaments beruhte. Anders war es unter den Stuarts. Unterstützt von der natürlichen Abneigung des Clerus gegen jede Unterordnung unter Parlamente entwickelte sich das Jure-divino-Königthum der Stuarts zum absoluten Beamtenstaate. Aus theologischen Anschauungen bildete sich ein neues System des königlichen Rechts, das bald mit allen hergebrachten Vorstellungen von Verwaltungs-, Verfassungs- und gemeinem Rechte in Conflict gerieth.

Die Werkzeuge zur Ausführung dieses Systems fanden sich hauptsächlich erstens in dem Oberkirchenrathe, der ein rein geistlicher Beamtenkörper war, ohne ständische Mitbeschließung und Controle, und ausgestattet mit einer ordentlichen Straf- und Disciplinar-Gewalt, und zweitens in dem privy council als Sternkammer, die sich dann mit den Gewalten des ersteren ineinandergreifend ergänzte.

Als nun Carl I. in seinem Obersouveränitätsbewußtsein und in gröbster Mißachtung gegen alles Landesrecht seine Angriffe auf den praktisch entscheidenden Punkt, auf das Subsidienbewilligungsrecht des Parlaments, richtete, brach der Entscheidungskampf aus.

Wie dieser Versuch, das Kirchenregiment zu politischen Zwecken zu verkehren und die Grundlage der Parlamentsverfassung planmäßig zu untergraben, verhängnisvoll für die Krone und schließlich für das Land selbst endigte, ist nur allzu bekannt. Der Staat wurde königlos, er wurde zur Republik. Das Königthum und das Haus der Lords wurden als überflüssig und der Freiheit des Volkes gefährlich durch Beschlüsse des Parlaments aufgehoben; da von der staatlichen, sich überhebenden Kirchenhoheit der Streit ausging, wurde auch die Staatskirche umgestürzt. An Stelle der Episkopalkirche traten die intoleranten Verfassungspläne der Presbyterianer.

Aber mit alledem war das Land erst recht unhaltbarer Verwirrung preisgegeben. Aus diesem Zustande heraus konnte sich

— wie sich sofort zeigte — kein harmonischer Staatswille in der Gesetzgebung und Besteuerung des Landes mehr bilden. Die ganze bisherige englische Parlaments-Verfassung entwickelte sich aus einem System, in welchem alle politischen Rechte ihren Ausfluß aus einer einheitlichen, gleichmäßig geregelten königlichen Gewalt genommen hatten. Nach Beseitigung des Königthums selbst fehlte natürlich allen Organen der Zusammenhang, den auseinander gerissenen Gliedern jede Rechtsgrundlage. Es war jetzt nicht mehr möglich, die widerstrebenden gesellschaftlichen Interessen und die sich widersprechenden Verfassungsbestrebungen auf einem von den verschiedenen Theilen gleichmäßig anerkannten Boden zu vereinigen.

Jede Partei — wie das immer geht — schob der anderen die Schuld dieses unlösbaren Zustandes zu.

Die bisherige parlamentarische Regierung hatte nicht darauf beruht, daß einfach der eine Parlamentskörper aus Wahlen in bestimmten Bezirken, der andere durch Adelsernennungen gebildet wurde. Sie wurzelte sowohl in einer tiefen Verflechtung aller Staatshoheitsrechte mit dem Besitze, als auch auf dem Unterbau der sich nach Landesgesetzen selbst verwaltenden Grafschaften und Städte. Die hohen persönlichen Leistungen im Staate waren mit dem großen Besitze, der Geschworenendienst und das Gemeindeamt mit dem mittleren Besitze so innig verwachsen, daß das englische Staatswesen nur in einem, aus den herkömmlichen Kreis- und Stadt-Verbänden gebildeten Parlament zusammengefaßt werden konnte. Waren die Staatskirche und die Pairie beseitigt, die Adeligen ihrer politischen Rechte und ihres Besitzes beraubt, die kleinen wahlberechtigten Städte ausgeschieden und überhaupt die Grenzen der Wahlberechtigung zum Parlamente ganz neuartig gestaltet, so standen sich dann Kirchspiel, Gemeinde, Grafschaft, Parlament wie „disjecta membra" gegenüber. Das verfassungsmäßige Selfgovernment, auf dem sich das Parlament wie von selbst erbaute, erschien in seinen Fundamenten vollständig aufgewühlt, so daß schließlich nur ein Militärregiment die zerissenen Glieder noch zur Noth zusammen halten konnte.

Unter solchen Umständen war auch ein Cromwell, dessen Umsicht und Gewissenhaftigkeit feststehen, außer Stande, mit irgend einem Parlamentskörper zu einem harmonischen Zusammenwirken zu gelangen, und die ganze Republik stellte sich als Zwischenzustand

bar, den angesichts der steigenden allgemeinen Unzufriedenheit bald keine Partei mehr ernstlich aufrecht zu erhalten wünschte. Mit dem Tode des Protectors war das Signal zur Restauration, d. h. zur naturgemäßen Reaction der besitzenden Classen gegen das puritanische Militärregiment, gegeben.

Leider sollte vorerst das Königthum abermals unter den Stuarts, deren Sinnesweise trotz blutiger Erfahrung auch die zwei nächsten Sprossen dieses Stammes nicht verleugneten, aufgerichtet werden. Gewissenlosigkeit, Verrath und Verkauf der Nation nach Außen und im Innern unausgesetzte Versuche, die römische Kirche und durch sie das Jure-divino-Königthum neuerlich zurückzuführen, kennzeichneten die Regierung Carls II. und Jacobs II.

Mit der Restauration hatten die maßgebenden Parteien den alten Gliederbau des Staates wiederhergestellt, und zwar obendrein mit Veränderungen — was nur zu begreiflich war — zum Nachtheile des Königthums, indem sich dieses die Beseitigung der Sternkammer und des Oberkirchenrathes gefallen lassen mußte. Mit den gewachsenen Ansprüchen des Parlaments und besonders mit dem erhöhten Selbstgefühl der Commons, die nach ihrem Erfolge jetzt mit einer früher nie gekannten Sicherheit auftraten, konnten nun die ultra-royalistischen Bestrebungen der Stuarts nicht lange bestehen. Dieser Zwiespalt führte endlich zur Vertreibung der Stuarts mittelst der „glorreichen" Revolution, so genannt, weil sich in ihr thatsächlich, wie einst zur Zeit der Magna Charta, alle politisch mächtigen Parteien auf die eine große Forderung einer Regierung des Staates und der Kirche nach den Gesetzen des Landes energisch einigten.

Und darin lag auch das Unterscheidende dieser friedlichen Revolution von den blutigen Revolutionen des Continents.

Auf dem Continent waren es gewöhnlich wilde, unklare, radicale Stimmungen, die die Köpfe der Streiter beherrschten, so daß schließlich die Frucht der Bewegung zunächst allen Andern, nur nicht der wahren Freiheit zufiel; während hier die regierenden Classen selbst den Widerstand in staatskluger Berechnung anfingen und ein klares Ziel verfolgten.

Auf dem Continent hielten die Revolutionen in der Regel nichts von dem, was sie versprochen hatten; erst Jahrhunderte später kam oft ihr berechtigter Inhalt zur Geltung. Hier hingegen erreichte das

energische Zusammenhalten der maßgebenden Parteien sogleich noch über das Ziel hinausgreifende Erfolge. Aber auch das „Zuviel“ mochte sich vielleicht später rächen!

X.

Die glorreiche Revolution sollte den alten nationalen Rechtsbau des Staates sicherstellen und sonach auch das Königthum, das sich darin als Quelle der Gewalten darstellte, beibehalten.

Gleichzeitig unerläßlich aber schien es, alle Gefahren, die der Parlamentsverfassung gerade von Seiten dieses Königthums und von Seiten der Kirche immer wieder drohten, für alle Zukunft gründlich zu beseitigen. Also beides, die Stellung des Königs und der Kirche zur Parlamentsverfassung, mußte für die Zukunft verschoben werden. Beginnen wir mit der Kirche. Wie regelte sich nunmehr ihr Verhältnis zum Parlamente? So sehr die Geistlichkeit in ihrem natürlichen Widerstreben, geschlossene politische Corporationen neben sich zu dulden oder gar sich ihnen unterzuordnen, auf die Umbildung Englands in einen Beamtenstaat hinzielte, so sah sie sich doch jetzt nach hundertjährigen bitteren Erfahrungen genöthigt, mit der Parlamentsverfassung jenen Friedensschluß einzugehen, durch den die Staatskirche des 18. Jahrhunderts zu Stande kam. Die Kirche behielt hiernach, wenigstens dem Namen nach, in der Convocation ihr eigenes Parlament, ihre besondere Gerichtsgewalt über Ehe und Testamente und ihre Strafbestimmungen über Katholiken und Nicht-Kirchenbesucher. Das Parlament selbst unterwarf sich insoweit der Staatskirche, als Niemand in dasselbe ohne Ablegung von Eiden, zu denen nur staatskirchliche Mitglieder direct, Dessenters auf Umwegen, Andersgläubige gar nicht zugelassen werden, gelangen kann. Ferner behielt die Geistlichkeit nicht nur ihre hohen Einkünfte, sondern auch ihren entscheidenden Einfluß auf die höheren Unterrichtsanstalten und die staatlich anerkannten Volksschulen. Die regierende geistliche und weltliche Classe verkettete sich in der Weise, daß die Erzbischöfe ihren Platz im Oberhause über den Herzögen, die Bischöfe über den Lords behielten, während sich alle Pfarren dem Patronat der weltlichen regierenden Classe unterordneten. Dafür überließ man den Ortsgeistlichen wieder die Leitung der Ortsgemeindeversammlung. Das waren die Bedingungen, unter denen die staats-

kirchliche Geistlichkeit die alte Lehre vom unbedingten unabänderlichen „Gehorsam“ vergaß und sich herbeiließ, in die göttliche Weltordnung eine „parlamentarische“ einzufügen.

Nach der glorreichen Revolution, bezw. ihrer bekannten „Declaration der Rechte“, trat aber auch als zweites das Königthum in eine ganz veränderte Stellung ein. Die Stellung des Königs „im Rathe“ und die des Königs „im Parlament“ wurde nun völlig verschoben. In den 13 Sätzen der „Declaration der Rechte“ sehen wir die Staatshoheitsrechte bis an die äußerste Grenze des Möglichen gesetzlich geregelt. Zuerst ist die bisher prätendirte Gewalt des Königs, Gesetze oder deren Ausführung zu suspensiren oder von denselben zu dispensiren, ohne Zustimmung des Parlaments ungesetzlich. Weiters ist die Errichtung eines obersten Kirchenrathes oder Behörden ähnlicher Natur ungesetzlich, ebenso ungesetzlich ist, ohne Bewilligung des Parlaments die Einhebung von Geldern für oder zum Gebrauche der Krone auf Grund einer angeblichen Prärogative. Dann ist es das Recht der Unterthanen, Petitionen an den König zu richten, und alle Verhaftungen und Strafverfolgungen wegen solcher sind ungesetzlich. Schließlich ist das Ausheben oder Halten eines stehenden Heeres ohne jährliche Zustimmung des Parlaments ungesetzlich.

Weitere Sätze beziehen sich noch auf das Waffentragen der protestantischen Unterthanen, anf die freie Wahl der Parlamentsmitglieder, auf die Freiheit der Rede im Parlamente, auf Proceßbürgschaften und Geldbußen, dann auf die gehörige Führung der Geschworenenlisten und endlich auf die häufige Abhaltung von Parlamenten zur Stärkung und Verbesserung der Gesetze. Mit diesen Sätzen, nebst den schon in Kraft stehenden Gesetzen, waren die Regierungsgrundsätze vollständig festgelegt.

Wenn auch das Königthum im Geiste noch als Quelle aller Gewalten galt, so war es nun durch diese Schranken an das gemeine Recht und alle bestehenden eigenen Gesetze festgebunden. Zu jeder Aenderung oder Abweichung von dem festgestellten Rechte war künftig die Zustimmung zweier Parlamentshäuser nothwendig.

Das dadurch geschaffene Verhältnis der königlichen Regierung zum Parlamente setzte sich einfach über die unabänderliche Wahrheit hinweg, daß jede Staatsverfassung offene Stellen hat, die schließlich nur als außerordentliche dictatorische Gewalten einem höchsten Organe reservirt werden können. Aus dem ewigen Gegensatze von Staat

und Gesellschaft entstehen immer wieder neue Situationen; keine menschliche Voraussicht vermag darum einer höchsten Gewalt im Staate erschöpfend durch Gesetze und Verfassungsartikel starre Grenzlinien zu ziehen. Unvorhergesehene Bedürfnisse oder Nothstände bedingen zeitweise eben rasche Maßnahmen, für die noch keine ausreichende Regel vorhanden ist.

Es ist selbstverständlich, daß in jeder monarchischen Verfassung diese Gewalten dem Monarchen vorbehalten werden. Wo sollten sie sicherer ruhen als dort, wo das Interesse der Person und der Familie gleichsam identisch ist mit der Erhaltung und dem Gedeihen des Landes! Diese monarchische Tradition war bis zur letzten Revolution auch in England festgehalten worden; den Kreis solcher dictatorischer latenter Gewalten verengte man der Krone im Laufe der vorhergehenden Entwicklung nur mit größter Vorsicht — in berechtigter Erkenntnis, daß sonst in besonderen Nothlagen kein Ausweg zu finden sein würde.

Aber die beispiellose Pflichtvergessenheit und Verkehrtheit einer Dynastie, die ihre außerordentlichen Gewalten so oft schnödest mißbraucht hatte, ließ die Nation an der Nothwendigkeit eines mit außerordentlichen Gewalten ausgestatteten Königthums irre werden und führte eben die Wendung herbei, durch welche alle noch übrigen außerordentlichen Gewalten dem Königthume entzogen wurden.[1])

So gingen also fast alle Gewalten, die bisher der König „im Rathe“ besaß, auf den König „im Parlamente“ über, d. h. die zeitigen Minister der Krone bedurften jetzt auch in den meisten Fällen, die vordem im königlichen Rathe allein erledigt wurden, der Zustimmung des Parlaments. Denkt man nun noch an die besonderen politischen Umstände des 18. Jahrhunderts, unter denen einestheils kein König von England eine stehende Militärmacht zu entbehren vermochte, anderseits in Folge der großen Kriege, die England führen mußte, unerhörte Geldmittel und Staatscredite fortlaufend erfordert wurden, so begreift man, daß sich die Abhängigkeit der Regierung von dem Parlamente bis zum höchsten Grade steigern mußte. Noch ein anderer Umstand sei erwähnt. Der energische und wechselvolle Aufschwung der Gesellschaft gerade in jener Zeit machte öfter als vorher Aenderungen des gesetzlich festgelegten inneren Verwaltungsrechtes, zu dem es jetzt jedesmal der Genehmigung des Parlaments bedurfte, nothwendig. Alles dies zusammen wirkte auf das Entschiedenste dahin,

[1]) Gneist.

daß kein königlicher Rath auch nur mehr monatelang die Regierungsgeschäfte etwa im Widerstreite mit dem Parlamente führen konnte.

Und diese Thatsache mußte selbstverständlich auf die Form der Reichsverwaltung zurückwirken.

Nachdem die sämmtlichen Staatshoheitsrechte im Inneren durch Parlamentsgesetze fixirt, alle königliche Suspendirungs- und Dispensirungs-Gewalt gegen Parlamentsgesetze und auch alle Jurisdiction als Sternkammer entfallen waren, so mußte sich der Schwerpunkt der königlichen Rathsregierung, die trotz der großen Beschränkungen noch immer der verfassungsmäßige Sitz der Reichsregierung war, doch hauptsächlich in Berathungen über Berufung und Auflösung des Parlaments und über die dem Parlamente zu machenden Vorlagen verlegen. Die Berathungen des jetzigen königlichen Rathes drehten sich um auswärtige Angelegenheiten und Colonialpolitik, um einzubringende neue Gesetze, um temporäre Maßregeln und Besetzungen vacant gewordener Aemter, also nur um Geschäfte, für welche die ceremoniellen Tagungen einer zahlreichen Körperschaft weder nothwendig noch angemessen waren.

Und dementsprechend bildete sich aus dem großen Collegium des Rathes bald ein engerer Ausschuß von fünf, sieben oder mehreren Mitgliedern, als die zeitige Regierung Seiner Majestät, Cabinet oder Ministerrath, auf die die nunmehr so reducirten Geschäfte des Rathes übergingen. [1]) Diese neue bewegliche Geschäftsführung hatte sich als die allein mögliche erwiesen, obwohl nominell der königliche Rath

---

[1]) Ueber die Verfassungsmäßigkeit oder Verfassungswidrigkeit der Regierung durch Cabinet ist viel gestritten worden. Nach Gneist löst sich diese Frage ungefähr auf folgendem Wege. Wohl kennt kein englisches Gesetz ein Cabinet als eine verfassungsmäßige Behörde, ebensowenig haben seine Mitglieder als Mitglieder eines Ministerrathes irgend welche gesetzlichen Rechte oder Pflichten, sondern nur als Mitglieder des königlichen Rathes (privy council). Die Existenz eines Cabinets wird durch keinen amtlichen Act festgestellt, weder dem Publicum, noch den Behörden, noch dem Parlamente werden die Mitglieder bekannt gemacht. Durch diese Formlosigkeit der Ministerconseils, über die nicht einmal amtlich Protokoll geführt wird, schwächt sich auch einigermaßen die Verantwortlichkeit der Minister ab. Aber ebenso wichtig ist anderseits, daß auch nie eine gesetzliche Norm darüber existirt hat, welche Mitglieder des königlichen Rathes, wie viele Mitglieder und in welchen Formen solche zu den Berathungen geladen werden sollen; und da der königliche Rath als ein privy council des Königs zu gelten hatte, konnten auch Vorschriften im obigen Sinne guterdings nie gegeben werden.

als solcher fortbestand, und auch dort, wo nach Verfassung oder Gesetz ein „Order in Council“ erforderlich ist, auch heute noch eine königliche Staatssitzung gehalten wird, zu welcher außer den Ministern pro forma noch einige, letzteren nahestehende Mitglieder des Rathes als Figuranten geladen werden. Der königliche Rath als solcher tritt eben jetzt nur mehr zusammen als eine Ceremonialsitzung des zeitigen Ministerrathes, des Cabinets, zur formellen Ratification solcher Maßregeln, welche verfassungsmäßig vom Könige „im Rathe“ ausgehen müssen.

XI.

Unter der praktischen Nothwendigkeit einer fortlaufenden Verständigung zwischen der zeitigen Staatsregierung und des Parlaments bildete sich das nunmehrige Verhältnis des Cabinets zum Parlament heraus. Die Abhängigkeit der Verwaltung, besonders in Finanzsachen, von dem Parlament war, wie schon gesagt, eine so vollständige, daß keine Regierung die Geschäfte in Widerstreit mit dem Parlament zu führen unternehmen konnte. Je schwieriger sich also bei solcher Abhängigkeit neue Gesetze und Maßregeln, die die Weltstellung des Reiches täglich erforderte, durchbringen ließen, desto unvermeidlicher schien es, ihre Einbringung und Durchführung dem Parlamente selbst, d. h. der Majorität desselben, zu überlassen, dazu war aber nicht nur die Existenz und Mitwirkung großer Parteien nothwendig, sondern einfach auch geboten, die Fortführung der Regierung unmittelbar den Führern der jeweiligen Majorität anzuvertrauen. An Stelle der Vertrauensmänner der Krone in dem einstigen königlichen Rathe mußten jetzt die Vertrauensmänner des Parlaments, als Cabinet oder zeitlicher Ministerrath, die Reichsregierung übernehmen. Allen Bemühungen des Königthums zum Trotze hat sich dieses System der Parteiregierungen bis zum heutigen Tage so ziemlich behauptet, es hat sich gleichsam als naturgemäße Folge der eigenthümlichen Verhältnisse Englands und der Angriffe der Stuarts auf die Landesverfassung eingestellt. Bei den stetig anwachsenden Geldbedürfnissen des Staates war natürlich die geldbewilligende Körperschaft, nämlich das Unterhaus, bald zu dominirendem Einflusse gelangt. Das Schwergewicht des Parlaments sowohl, wie überhaupt der ganzen Staatsgewalt, hatte sich in das Unterhaus verrückt. Und

das Parlament, vorzugsweise eben das Unterhaus, controlirte schließlich nicht mehr die Staatsverwaltung oder zog Minister zur Verantwortlichkeit, sondern verwandelte sich selbst zum regierenden Körper. Seine Majorität bezeichnete und bestimmte selbst die Chefs der Reichsverwaltung. In dieser Parteiregierung, oder wenn man will, „Majoritäts-Tyrannei", gipfelte das von so vielen Bewunderern so vielgerühmte parlamentarische Regierungssystem Englands; nur vergessen die Bewunderer, daß eben nur in England zu jener Zeit die Gefahren, die jeder Parteiregierung innewohnen, größtentheils beseitigt oder wenigstens aufs Aeußerste herabgemindert worden waren: erstens durch die dort einzig entwickelte Gestalt des Verwaltungsrechtes und zweitens, was noch wichtiger ist, durch die aus einer einzigen abgeschlossenen regierenden Classe hervorgegangene Parteibildung. Durch das Verwaltungsrecht war die Unabhängigkeit der ganzen inneren Landesverwaltung von den politischen Grundsätzen und Bestrebungen der herrschenden Partei vollständig gesichert. Der Wechsel der Parteiministerien bedeutete nur neue Gesetzentwürfe oder Maßregeln in Betreff der Reichsfinanzen, des Auswärtigen oder der Colonialpolitik. Den festen herkömmlichen Gang der ganzen inneren Justiz-, Polizei-, Finanz-, Militär- und kirchlichen Verwaltung durfte und konnte keine Partei stören. Die zweite Abschwächung oder fast Beseitigung der Gefahren einer Parteiregierung lag in der in England aus besonderen Ursachen ganz einzig dastehenden festen Organisation zweier Parlamentsparteien, welche abwechselnd die Zügel der Regierung ergriffen.

In jeder Parteiformation kommt die betreffende Staats- und Gesellschaftsordnung zum Ausdrucke. Die englische Zweitheilung der Parteien und besonders die Langlebigkeit dieser Whigs und Torys erklärt sich nur aus ganz außerordentlichen Umständen. Sie setzte zunächst nicht nur eine von Allen anerkannte Verfassung und ein als nationale Kirche anerkanntes Kirchensystem voraus, sondern auch die unbestrittene Stellung einer abgeschlossenen regierenden Classe und dazu die innere Harmonie in dem Ausbaue der Communalverwaltung. Die Langlebigkeit dieser beiden Parteien, die über 1½ Jahrhunderte abwechselnd der Regierung ihre Richtung gegeben haben, ist zum Theile auch der in England besonders großen Beharrlichkeit aristokratischer Gesellschaftssitten zuzuschreiben.

Ueber die unterscheidenden Parteiprincipien der Whigs und Torys läßt sich streiten und ist auch viel gestritten worden. Man hat nicht mit Unrecht behauptet, daß sich aus den vielfachen Schwankungen beider Parteien auf keiner Seite zäh festgehaltene politische Ideen herausfinden lassen. Die wichtigsten Rechte bürgerlicher Freiheit sind unter Carl II. durch die Torys erkämpft worden, später stimmten die Torys, je nachdem sie in der Regierung oder außerhalb derselben standen, für und gegen kurze Parlamente, für und gegen die Reform, für und gegen die Emancipation der Katholiken u. s. w. Der Unterschied der Parteigedanken verwischte sich zeitweise so sehr, daß hervorragende Parteigänger, wie Pitt und Fox, abwechselnd unter den Whigs und Torys zu finden waren.

Anfangs war wohl das Schlagwort der Whigs, Widerstand gegen das Königthum bei verfassungswidrigen Eingriffen, während das höchste Princip der Torys, Thron und Altar, hieß. Darin lag gewiß etwas von jenem unvertilgbaren Meinungsgegensatze über den Staatszweck selbst, der sich durch alle politischen Kämpfe freier Völker hindurchzieht. Die eine Gesinnung, sagen wir, annähernd die der Whigs, sah vielleicht im Staate nur das Mittel für die Culturzwecke der vielköpfigen Gesellschaft; sie forderte eine möglichst bewegliche Staatsverfassung, auf daß jede sociale Kraft sofort die Möglichkeit erhalte, sich durchzusetzen; sie bezeichnete dem Staate immer neue Ziele, stellte immer höhere, rücksichtslose, sociale Forderungen an ihn, während sie zugleich Steuern und Dienstpflicht des Volkes auf ein immer geringeres Maß herunterzusetzen strebte. Der Staat sollte für die Gesellschaft das Höchste leisten, die Gesellschaft für den Staat das Allerwenigste. Für die andere Gesinnung, die sich also ungefähr mit der der Torys decken möge, hingegen ist der Staat auch Selbstzweck; sie trachtet die Einheit des Staatswillens zu behaupten, seine Macht zu sichern, die Verwaltung fest und schlagfertig auszurüsten. Sie prüft sorgsam die Mittel des Staates, ehe sie ihm neue gesellschaftliche Wohlfahrtsaufgaben zumuthet, verwahrt sich gegen die tausenderlei Wünsche der Einzelnen und wird nie müde, auch die politischen Pflichten, die Anforderungen an die Steuer- und Arbeits-Kraft des Volkes, kräftig zu betonen. Die erstere Ansicht betrachtet den Staat von unten aus, von den Bedürfnissen und Wünschen der Gesellschaft aus, die andere hingegen von oben herab, von den Nothwendigkeiten des Staates herab. Beide Ansichten sind gleich einseitig und gleich

berechtigt, sie sollen und müssen sich in einem freien Staate bekämpfen; und sie immerfort zu versöhnen, ist das Problem der Staatsweisheit. Geben wir also auch zu, daß sich anfangs diese beiden verschiedenen Staatsanschauungen in der zweitheiligen englischen Parteiformation theilweise widerspiegelten, [1]) so muß doch zugleich erkannt werden, daß dieser Gegensatz, wenn er, wie in England, von zwei Parteien einer und derselben regierenden Classe getragen wird, überhaupt nur in sehr bescheidenem und gemildertem Maße auftreten konnte. Es verschwand darum im weiteren Verlaufe immer mehr dieser Gegensatz als unterscheidendes Merkmal zwischen ihnen.

Den ersten Schlagworten folgten bald andere, wie „Stuarts“ und „Hannover“, „amerikanischer Krieg“, „französische Revolution“, „Kornzölle“, „Stadt und Land“ u. s. w. Die Parteigedanken verrannen ganz unklar ineinander und als treibende Kraft des steten Parteikampfes bewährte sich schließlich allein noch die überlieferte Familienverbindung oder Familienfeindschaft der großen Adelsgeschlechter. Und damit dürfte auch das große Geheimnis: was eigentlich die zwei altenglischen Parteien fast 2 Jahrhunderte lang zusammenhielt, am besten enthüllt sein. Nur in diesem Familiencharakter, und nicht etwa in erblich überlieferten politischen Ueberzeugungen schien wirklich die erstaunliche Lebenszähigkeit jener zwei großen Parteien, um derentwillen hauptsächlich der englische Parlamentarismus auf dem Continent so große Bewunderung fand, zu wurzeln. Beide Parteien, sowie überhaupt alle politische Initiative, gingen also immer aus derselben regierenden Classe hervor. Die befestigten Wahlsitze und der dominirende Einfluß der Grund-Gentry in aller Localverwaltung zwangen die Mittelstände und Arbeiter zu einer Art Gefolgschaft dieser regierenden Classe. Ohne daß diese Classe die Idee eines standesmäßigen Vorrechtes für das Parlament aufkommen ließe, so wußte sie sich doch durch ihre Macht und auch allerlei Unfug (kleine Wahlflecken, Stimmenkauf, Wahlbestechungen u. s. w.), fast ausschließlich der Repräsentation zu bemächtigen. Die großen Adelsfamilien hatten sich in den unter ihrem Einflusse stehenden Wahlflecken ihre Unterhaussitze so sichergestellt, daß, einer Wahlstatistik zufolge, am Ende des 18. Jahrhunderts beiläufig 356 Mitglieder des Hauses durch 154 Patrone ernannt wurden; 200 städtische

---

[1]) Treitschke, Lecky, Gneist.

Abgeordnete wurden von weniger als 100 Stimmberechtigten creirt. Die Gesammtzahl der zu den Unterhauswahlen Stimmberechtigten war nicht mehr als 150.000, von denen gewiß mehr als zwei Drittel selbst in der Praxis der Grafschaft- und Municipal-Verwaltung standen. Im Oberhause ist dann derselben Classe durch die Häupter ihrer hervorragenden Familien eine nochmalige Vertretung gegeben, die ganz unabhängig von dem wechselnden Wahleinfluß besteht und sich neben dem Unterhause mit seinen wechselnden Mehrheiten als das stabile Element einfügt. Es konnte dem mächtigen Unterhause immerhin Stand halten, da es seine Wurzeln auch im Gliederbau des Staates selbst hatte, denn die Pairs standen ja gewohnheitsmäßig an der Spitze der actuellen Grafschafts- und Miliz-Verwaltung.

So gab es also Eine regierende Classe, deren gesellschaftliche Interessengegensätze noch dazu durch das Communalleben (Selfgovernment) überall schon umgebildet und ermäßigt wurden. Aus der täglichen Gewöhnung nachbarlichen Verkehrs und Wahrung derselben Interessen erzeugt sich allezeit jenes Gesammtbewußtsein, das die gemäßigten politischen Parteien kennzeichnet im Gegensatze der unmittelbaren, rein gesellschaftlichen Classenvertreter. Und nur mittelst solcher gemäßigter politischer Parteien, in denen alle extremen Vorurtheile und Tendenzen gesellschaftlicher Classen gründlich überwunden waren, konnte jenes englische parlamentarische Majoritätsregime entstehen und sich für längere Dauer auch bewähren.

XII.

Wir stehen somit vor folgenden unzweifelhaften Thatsachen:

Der errungenen Stellung des englischen Unterhauses gegenüber, dessen Zustimmung zu allen wichtigen Maßnahmen erforderlich wurde, konnte nur mehr eine reine Parteiregierung genügen. Zu einer solchen war aber, sollte die oberste Verwaltung überhaupt noch ein gewisses Maß von Strammheit und Dauerhaftigkeit offenbaren, eine stabile Parteiformation nothwendig. Eine solche wiederum konnte nur entstehen, wenn die Parteien ein und derselben geschlossenen regierenden Classe angehörten, sich somit grundsätzlich

nicht schroff unterschieden, nicht auf wirthschaftlichen, nationalen oder religiösen Gegensätzen, sondern auf Connexionen und Familienverbindungen der herrschenden Geschlechter beruhten. Dazu mußte aber vorab schon die Einheit der nationalen Kirche im nationalen Staate und die stetige Verbindung der Staatshoheitsrechte durch das System des Selfgovernment gesichert sein, denn nur in unausgesetzt bildender Praxis der Grafschafts- und Communal-Verwaltung lernten die Parteimitglieder staatsmännische Besonnenheit und Mäßigung, wodurch die Leitung der Geschäfte den zuständigen Führern überhaupt erst ermöglicht wurde. Aber all das hätte schwerlich noch hingereicht, die Gefahren einer Parteiregierung aufs geringste zu beschränken. Dazu war außerdem entschieden noch unerläßlich, daß England, ehe die Omnipotenz seines Parlaments begann, alle Staatshoheitsrechte durch Gesetz geregelt, d. h. den Rechtsstaat bereits errichtet und gegen jeden Parteienmißbrauch in volle Sicherheit gebracht hatte.

Das Grundgerüst des öffentlichen Rechtes hatte hier der Parteiverwaltung, die stets unredliche Tendenzen gegen das Recht der Person und des Vermögens anders Denkender verfolgt, schon vorher die engsten Schranken gezogen. Die Forderungen und Ziele einer herrschenden Partei sind unberechenbare; zunächst steht immer die Versuchung, die in ihrer Hand befindliche Polizeigewalt zu mißbrauchen, d. h. Gesetze, die gegen Uebelthäter schützen sollen, in einer Weise anzuwenden, um die Personen, die anders über Staat oder Kirche denken als die herrschende Partei, an Vermögen und Ehren zu beschädigen. Auch Versammlungs- oder Vereinsrecht, Presse, Finanzrecht, Concessions-, Schul- und Paß-Wesen u. s. w., bilden ein unübersehbares Gebiet zum Mißbrauche obrigkeitlicher Rechte, die der Parteigeist zu fortgesetzter Begünstigung der Seinigen und Benachtheiligung der Gegner zu verdrehen strebt.

Die jahrhundertelangen Erfahrungen Englands hatten nun ein Verwaltungsrecht geschaffen, wodurch die gefährlichen Gebiete dieser Art jedem ministeriellen Einflusse allmählig entrückt worden sind. Freiheit, Ehre und Vermögen der Person befanden sich längst unter dem Schutze der Gerichte und Jury und waren jeder Verwaltung gegenüber unantastbare Grundrechte geworden. Ebenso waren die selbständigen Corporationen unter Gerichte und eigene Beschwerde-

instanzen gestellt und keinem Oberaufsichts- oder Bestätigungs-Recht der Regierung unterworfen.

Auch Kirche und Universitäten, letztere als Vertreter der Wissenschaft, lagen ganz außerhalb des Bereiches ministerieller Parteiverwaltung. Die volle Unabhängigkeit der Gerichte von der zeitigen Verwaltungsansicht der herrschenden Partei, sicherte, außer den selbstständigen Advocaten-Innungen, zu deren Verband auch die Richter gehörten, vor Allem die Anstellung der Oberrichter und Friedensrichter durch den Lordkanzler. Eine weitere Reihe strenger Gesetze beschränkte den Mißbrauch der Staatsgewalt zur Beeinflussung der Parlaments-Wahlen. Die große Masse der ganz abhängigen Beamten waren auch vom Wahlrechte ausgeschlossen. Gipfelte auch das Verwaltungsrecht der regierenden Partei in der Besetzung von beiläufig 60 politischen Hof- und Staats-Aemtern, so hatte doch, um keine parteiische Anwendung der Gesetze aufkommen zu lassen, eine stillschweigende Amtspragmatik das Parteiwesen aus den currenten Verwaltungsmaximen vollständig verdrängt. Die allergrößte Anzahl der Beamten war zum permanenten Dienste berufen und das Beförderungsrecht hing nicht von dem Eifer ab, mit welchem die Beamten der herrschenden Meinung dienten, sondern beruhte regelmäßig auf dem Princip der Anciennetät. Zu alledem kam schließlich, daß die gesammten Provincial-, Kreis- und Gemeinde-Verwaltungen bis zur kleinsten Maxime und zum niedrigsten Amtsschreiber herunter, ganz unabhängig von dem Parteiminister functionirten. Ob Whigs oder Torys am Ruder waren, blieb für die ganze Localverwaltung des Landes vollständig unerheblich. So sah sich der Parteiführer, der aus dem Parlament in das Cabinet trat, nicht nur einem verfassungsmäßigen Amte gegenüber, sondern einem vollentwickelten Verwaltungsrechte und einer festen Verwaltungsjurisdiction über jede Streitfrage. Jeder Minister fand einen gesetzlich genau umschriebenen Amtskreis, innerhalb dessen auch der eifrigste Parteimann keinen Verwaltungsgrundsatz zu ändern oder auf seine Art zu interpretiren vermochte. Ueberall stand ihm nur der formelle Weg der Gesetzgebung, mit Zustimmung des Königs und des Oberhauses, offen.

Die englische Verfassung am Ende des 18. Jahrhunderts war wesentlich ein kunstvoller Zusammenhang von Corporationen. Obenan: König und Parlament, in nächstfolgender Reihe Grafschafts-, Communen-

und endlich Gemeinde-Corporationen; nur auf diese als solche beschränkte sich die Theilnahme an der Repräsentativ-Verfassung.

Das Unterhaus — obwohl eine aristokratische Körperschaft — war nicht eine Vertretung von Ständen, Besitz- oder Berufsclassen, sondern von Corporationen und corporationsartigen Verbänden. Jede Commune als Ganzes entsandte dahin die Elemente, die im Leben der Corporation eine hervorragende Bedeutung gewonnen hatten Unter der Zucht der Corporationen entwickelte sich hier erst die politische Parteibildung. [1]) Wenn so die Vertreter der sämmtlichen Communalverbände das Unterhaus bildeten und in der That den zeitigen Willen des Landes zum Ausdrucke brachten, so sehen wir dem gegenüber die dauernde Einheit, Stetigkeit und Gerechtigkeit des Staates durch das Königthum mit seinen erblichen Räthen, dem Oberhause, vertreten.

König, Ober- und Unterhaus stellten sich gleichsam als di Corporation der Corporationen dar, sie nimmt noch einmal alle anderen Corporationen mit Einschluß der nationalen Kirche in sich auf. All das war ebenso, wie sich innerhalb dieses Parlaments die Einwirkung der Theile festgesetzt hatte, nicht das Resultat einer Theorie, sondern das Erzeugnis einer organischen Entwicklung; es war eine historische Thatsache.

Der Einfluß des Unterhauses gewann für die laufende Gesetzgebung und Besetzung gewisser Aemter die Oberhand, dafür aber wechselte es alle vier Jahre; hingegen war für das Verwaltungsrecht Krone und Oberhaus in ihrem Zusammenhange mit dem Gerichte, der Kirche und dem permanenten Staatsdienste, vollständig maßgebend. Ist das gesammte Parlament als perpetuirliche Körperschaft durch seine drei Grundrechte, Gesetzgebung, Besteuerung und Controle der Verwaltung, auch fast allmächtig, so darf doch nicht vergessen werden, daß der unmittelbare Einfluß seiner Majoritäten auf die Staatsregierung erst anfängt, nachdem alle Fragen der Rechtsgleichheit und der gleichen Anwendung des Rechtes gelöst waren. Wer das bestehende Landesrecht, die nationale Staatskirche oder die Grundlage der bestehenden Gesellschaft nicht anerkannte oder dieselbe erst nach seiner individuellen Ansicht ummodeln möchte, fand keinen Eintritt ins Parlament, und so beruhte die englische Parteibildung

[1]) Gneist.

vorweg auf der Erledigung fundamentaler Fragen, die unter anderen Umständen gerade als Ausgangspunkt der Parteiprogramme dienen würden. Das corporative Leben der Genossenschaft, mit dem die englische Verfassung eng verwachsen war, verhinderte jede Stimmscheidung in Berufs- und Besitz-Classen; erst gegenwärtig mit dem Herauswachsen der neuen Besitz- und Erwerbsverhältnisse aus den Formen, die ursprünglich für eine andere Gesellschaftsordnung entstanden sind, tritt auch in England allmählig der Gegensatz und die Eifersucht verschiedener Besitzclassen hervor.

XIII.

Wir haben die besonderen Umstände, unter denen in England die parlamentarische Parteiregierung entstehen und sich erhalten konnte, in großen Zügen skizzirt. Wie unerläßlich sich nun jede dieser Bedingungen zur erfolgreichen Wirksamkeit jenes vielbewunderten und vielbeneideten Systems erwies, zeigt nicht nur die Entartung des Parlamentarismus auf dem Continent, wo obige Bedingungen nicht vorhandeu waren, sondern auch das Beispiel Englands selbst, als sich dort die Gliederung der Gesellschaft wesentlich veränderte. Die englische Parlamentsverfassung, welche uns als Muster vorschwebt, hatte sich in engster Correspondenz mit der Gesellschaft des 18. Jahrhunderts fixirt.

Sie paßte sich nicht nur einer herabgewürdigten Krone, einer nationalen Staatskirche, einem großartig ausgebildeten, durch Rechtsschranken gesicherten Selfgovernments an, sondern vor Allem auch der Stellung der Grundaristokratie und Gentry, die sich, gleiche Interessen verfolgend, als einzige regierende Classe gewohnheitsmäßig von der Gemeinde herauf bis zum Parlament an den öffentlichen Arbeiten und Lasten betheiligten. In neuerer Zeit kam nun auch dieser mächtige kunstvolle Bau ins Schwanken. Es begannen sich die alten bisher bestandenen Cohärenzen zwischen Staat und Gesellschaft mit der Neugliederung der letzteren bedenklich zu lockern. Da mußte zuerst die Test und Corporationsacte dem Geiste des 19. Jahrhunderts zum Opfer fallen, und die Einheit der nationalen Kirche im nationalen Staate aufheben.

Mit der nicht länger hinauszuschiebenden Anerkennung der Gleichberechtigung der Confessionen erhoben sofort auch alle Kirchen die Forderung voller Gleichberechtigung. Aber gleichberechtigte Kirchensysteme, von denen das römisch-katholische einen Anspruch auf alleinige Geltung erhebt und das anglikanische seine frühere Ausschließlichkeit wieder zu erlangen strebt, um von den anderen Bekenntnissen gar nicht zu reden, können sich schwerlich in autonomer Freiheit fortentwickeln, ohne die Einheit zwischen Staat und Volk unausgesetzt in Frage zu stellen.

Der centrifugalen Tendenz so verschiedener Kirchensysteme läßt sich auch vorläufig mit der noch unklaren und undurchführbaren Idee der gänzlichen Trennung von Kirche und Staat bekanntlich nicht steuern.

Gewiß ist jedenfalls, daß die heutzutage nicht mehr abzuwendende Gleichberechtigung der Kirchen, die sich dann naturgemäß im Parteileben aufs Aeußerste bekämpfen, die der englischen Parlamentsverfassung so nothwendige einheitliche Grundlage auflöst. Neben den politischen Parteien treten seitdem auch dort kirchliche oder confessionelle Fractionen auf, und was das mit der Zeit zu bedeuten habe, sehen wir schon am besten in jenen Parlamenten, wo z. B. antisemitische Parteien zu Einfluß gelangt sind.

Auch die nächstwichtige Grundlage der englischen Parlamentsverfassung, die innere Cohärenz der Grafschaften und Communen, lockerte sich sehr bedeutend mit dem Aufkommen der modernen industriellen Gesellschaft. Mit der Einführung der Maschinen und der sich daran hängenden Veränderungen des Besitzes bildeten sich einerseits viele neue Hausstände mit selbständigem mobilen Capitalbesitze, deren Einkommen bald die Durchschnittsrente der bisher regierenden Grundbesitzer-Classe übertraf, anderseits die arbeitenden Classen, deren Massen in Abhängigkeit vom Industriecapital geriethen. Eine nächste sichtbare Wirkung dieses Zustandes war die Anhäufung vieler Menschen in den Städten, also überhaupt das Anwachsen der Städte zu überwiegender Bedeutung.

Damit stimmte aber nicht mehr ihre geringfügige Vertretung im Parlament gegenüber der dominirenden Vertretung der kleinen Wahlflecken, die im Solde der Adelsfamilien standen. Eine neue Ausgleichung dieser politischen Rechte zeigte sich unerläßlich, sie vollzog sich dann in den aufeinander folgenden Reformbills (1832, 1867

und 1872), durch welche wohl die größeren Städte zu ihrem Rechte der Grafschaft gegenüber kamen, zugleich aber auch successive die Wahlberechtigten zum Unterhause von 200.000 auf 4 Millionen stiegen; damit wurden aber die politischen Rechte von den öffentlichen Pflichten getrennt, indem jetzt nicht mehr wie früher die Mehrzahl der Wahlberechtigten selbst in Grafschafts- und Communverwaltung gewohnheitsmäßig thätig sein konnte und wollte.

Nach der neuen Städteordnung von 1835 verengte sich ohnehin die persönliche Thätigkeit für die künftigen Wohlfahrtsaufgaben des Nachbarlandes; die kleinen Gemeindeämter sanken herab, und die Bedeutung des persönlichen Ehrenamtes wurde immer geringer geschätzt. Man ließ auch die persönliche Verpflichtung zu den neuen Gemeindevertretungen und Aemtern fallen und entband die Gemeindevertretungen ausdrücklich jeder Verantwortlichkeit. An Stelle von verantwortlichen Organen für eine gesetzmäßige Gemeindeverwaltung nach den Grundsätzen des Selfgovernments schuf man, wie bei uns, nur Ortsparlamente der Steuerzahler, die nur an der Beschließung über die Verwendung der Einkünfte und die Anstellung der dazu zu bestellenden Beamten mitwirkten, ohne neben diesen Rechten noch irgend welche persönliche Thätigkeit oder Pflichten zu übernehmen. Mit der Beseitigung jeder persönlichen Verpflichtung und Verantwortlichkeit im Communalverbande, wodurch sich die frühere regierende Classe von unten auf zur öffentlichen Arbeit heranbildete und Mäßigung und Selbstbeherrschung lernte, wurde eines der wichtigsten Fundamente des früher so fest gefügten Verfassungsbaues untergraben. Allein dieser entscheidende organische Fehler des gegenwärtigen englischen Staatskörpers ist nicht zufällig eingetroffen. Dies Ergebnis hat tiefere Ursachen. Wenn in England die Aufhebung der persönlichen Bürgerpflichten allmählig durchdrang, und das Communalwesen gleichsam in das System der Actiengesellschaften überging, das man mit Unrecht noch als Selfgovernment im altenglischen Sinn bezeichnet, und bei uns die neuen Gemeindeorganisationen mit demselben System gleich begonnen hatten, so dürfte sich wohl beides auf dieselbe Ursache zurückführen lassen, und zwar eben auf die industrielle Gesellschaftsordnung und den sie bewegenden Materialismus. Was für Frankreich die große Revolution erzwang und bei uns erst viel später — und jetzt noch nicht vollständig — errungen wurde, nämlich die volle Gleichberechtigung des freien, selbsterworbenen Be-

sitzes neben dem ererbten, hat in England schon lange vorher in hohem Maße gegolten.

Wo keine auf Geburt begründeten Ständeunterschiede als Schranken den Einzelnen hemmen und für alle die Bahn frei ist, dort ist auch der Wettlauf Aller nach vorwärts, nach erhöhter Geltung unter den Nebenstehenden, ein kraft- und wirkungsvollerer.

Wenn sich aber in einer Gesellschaft keine objectiven Bestimmungen, die dem Einzelnen seine Stellung und Richtung anweisen, mehr vorfinden, so kann auch nur noch das an die Persönlichkeit selbst geknüpfte Moment, d. h. der Besitz materieller Güter, ihm den ersehnten Vorrang und größere Macht, Unabhängigkeit und Genüsse verleihen; der Besitz oder Erwerb von Gütern wird es demnach sein, nach welchem Alle heftiger als je trachten. Welchem Erwerbe soll man sich aber zuwenden, um bald und sicher aus einem Nichtbesitzenden zu einem Besitzenden zu werden?

Mit dem Anwachsen der Bevölkerung kommt in jedem Lande die Zeit, wo dieses Ziel durch die Landwirthschaft allein nicht mehr zu erreichen ist. Die Größe des Grundbesitzes ist immer eine fest gegebene und keinesfalls ausreichend für die unausgesetzt wachsende Zahl derer, die eines solchen schließlich bedürften. Nur Industrie und Handel scheinen im Stande, Jedem die Erreichung eines Besitzthums zu ermöglichen. Hier gibt es keine Grenzen, sowohl für die Zahl, die sich darin bestenfalls theilen könnte, als auch für den Werth der Güter, die sich durch persönliche Geschicklichkeit und Ausdauer erwerben ließen. Hat der freie Besitz seine Bedeutung und Anerkennung in der Gesellschaft und im Staate gefunden, so ist einleuchtend, daß die Erfindung der Maschinen, die nun einen unermeßlichen technischen Fortschritt eröffnen, die Thätigkeit und das Streben eines Jeden, sich durch industrielle Arbeit zu erhöhter Geltung zu erheben, noch besonders anfacht und befördert. Und je mehr in einem Volke der Gedanke der persönlichen Unabhängigkeit und Freiheit erwacht ist, desto eifriger wird er sich der Industrie, als dem sichersten Mittel, dem Einzelnen zu materieller Selbständigkeit zu verhelfen, zuwenden. Es ist nun auch weiter einleuchtend, daß sich eine Gesellschaft in einer Zeit, wo sie sich der industriellen Thätigkeit vor Allem zuwendet, nicht mehr in gleichem Maße gewohnheitsmäßig an der Arbeit des öffentlichen Lebens betheiligen kann, wie es in England unter anderen Verhältnissen noch Grund-

adel und Gentry konnten. Und gerade die Mittelstände, die sich durch Großhandel, Gewerbe und Industrie entsprechend vermehren, sehen sich immer mehr angehalten, ihre intellectuellen und technischen Kenntnisse in ihren Geschäften allein, statt im Dienste des Staates, zu verwenden. Sie erfüllen ihre Steuerpflicht und beanspruchen allerlei Wahlrechte, wollen und können sich aber zur Uebernahme persönlicher Verpflichtung und Verantwortlichkeit, wie es das alte Selfgovernment erforderte, durchaus nicht bequemen.

Diese Neubildung der Gesellschaft, die die allmählige Entwöhnung persönlicher Betheiligung an der selbstthätigen Gemeinschaft begleitet, fällt nun noch zusammen mit einer stetig wachsenden Anzahl von Wohlfahrtsaufgaben im communalen Nachbarverbande.

Eine immer tiefer greifende Fabriksgesetzgebung, eine ernstere Fürsorge für die Gesundheits- und Bau-Polizei, für die Interessen der Wohnung und Ernährung der arbeitenden Classen, für die Kranken-, Unfalls- und Armen-Pflege, für Hebung des Volksunterrichtes und Pflege des Verkehrswesens u. s. w. stehen jetzt bei industriellem Aufschwunge einer abnehmenden Neigung der besitzenden Classe zur Uebernahme persönlicher Staats-Leistungen gegenüber. In diesem immer klaffenderen Widerspruche verschwindet schließlich die Möglichkeit der Erhaltung des einstigen Selfgovernments; an Stelle desselben müssen immer ausschließlicher directe Staatsorgane, d. h. bureaukratische Einrichtungen, treten, und damit fällt eben auch in England eine der wichtigsten Grundlagen, auf welche sich die parlamentarische Parteiregierung des 18. Jahrhunders ohne Gefahr für das Staatsganze stützen konnte. Und hieraus geht nur noch hervor, wie vergeblich es überhaupt in unserer industriellen Aera ist, den Ruf nach Selbstverwaltung, wie sie seinerzeit in England bestanden hat, zu erheben. Der aus jenen Gründen nur zu erklärliche Verfall des englischen Selfgovernments ist mehr als ein deutlicher Wink, daß unter dem gleichen Zustande „der industriellen Gesellschaft" unsere besitzenden Classen, die nie zuvor staatliche Pflichten gewohnheitsmäßig erfüllt haben, noch weniger jetzt als je für ein derartiges System geeignet und heranzuziehen seien.

Also unzweifelhaft sind auch in England nach Aufhebung des einheitlichen nationalen Kirchensystems und durch das stete Herauswachsen der Besitz- und Erwerbs-Verhältnisse aus den alten Kreisen und Abgrenzungen die einstigen Grundlagen seines Staatslebens arg gelockert. Die

gesellschaftlichen Gegensätze in ihrer brutalen Nacktheit treten immer mehr in den Vordergrund und heben wichtige, unerläßliche Vorbedingungen der parlamentarischen Parteiregierung, die der Continent immer noch naiver Weise nachzubilden sich bestrebt, allmälig auch hier auf.

Als hier noch die einheitliche Nationalkirche und eine fest gefügte Grafschafts- und Stadt-Communen-Verwaltung, in den Händen einer einzigen regierenden Classe, und zwar einer gewissenhaften und staatsmännisch erzogenen Aristokratie, bestanden, gingen die Parlamentswahlen durch das Medium der Corporation und auch der Connexionen der großen Familien. Nicht verschiedene gesellschaftliche Classen, nicht Handel, Industrie, Ackerbau, Gewerbe, nicht Capital oder Arbeit, nicht Jude, Katholik oder Protestant, nicht Geistlicher oder Advocat, mit einem Worte: nicht Besitz und Berufsstände schickten Vertreter ihrer Interessen und Standesansichten in das Parlament: die regierungsfähigen Parteien fußten, statt auf solchen gesellschaftlichen Gegensätzen, auf dem Verhältnisse des corporativen Lebens zur Staatseinheit; und die großen politischen Gegensätze begegneten sich erst im Parlament, nachdem sie schon geläutert, ermäßigt, concret formulirt aus dem Schooße jener Corporationen, in denen alle Grundelemente der Gesellschaft verbunden waren, hervorgingen. Und nur unter diesen Voraussetzungen, aus denen auch die Bildung der zwei sich die Waage haltenden großen Parteien folgte, konnte die constitutionelle Maxime der Bildung des Ministeriums aus einer und durch eine Partei entstehen, und das erst, nachdem von diesem selbst so gemäßigten Parteiwesen, die innere Landesverwaltung durch Gerichtscollegien und Verfassung (Sheriffs, Jurys, Quarter-Sessions, Corporationen und Verwaltungsrecht), vollständig unabhängig gestellt worden war.

Wie anders gestalten sich die Verhältnisse jetzt schon nach den drei Reformbills, die, dem demokratischen Drange unseres Jahrhunderts folgend, das Unterhaus allmälig auf eine 20mal größere Zahl von Wahlberechtigten gestellt, d. h. einen großen Theil des Landes freie, vom Adel unabhängige Wahlen gebracht hat. Jetzt bröckeln sich die alten zwei Parteien langsam ab und neue Fractionen, die sich auf spezielle sociale Bestrebungen stützen, sind in ununterbrochener Bildung begriffen. Neben den beiden alten englischen Adelsparteien zählen wir heute im Hause schon Katholiken und protestantische Dissenters, irische und schottische Parteigänger, Agrarier, radicale

Arbeitervertreter u. s. w. und das unaufhaltsame Fortschreiten der Parteibildung in diesem rein gesellschaftlichen Sinne muß zweifellos die Möglichkeit einer Parteiregierung mit der Zeit ebenso unterbinden, wie das anderswo, wo jene Vorbedingungen des englischen Parlamentarismus nie gegeben waren, unfehlbar gleich von allem Anfang der Fall war. Bei schließlichem Ueberwiegen der rein gesellschaftlichen extremen Parteien kann die Allmacht des Unterhauses, das in sich solange die legislative und executive Gewalt fast vereinigte, nicht länger ohne ernsteste Gefahr für das Staatsganze bestehen. Wird die unhemmbare radicale Bewegung zu abermaliger Erweiterung des Stimmrechtes und vielleicht zur Vernichtung des Oberhauses und der Staatskirche drängen, dann wird auch hier die Zeit gekommen sein, wo sich die Krone aus ihrer Ohnmacht endlich erheben wird müssen, soll das verlorene Gleichgewicht des Staatswesens wieder hergestellt werden. Die Möglichkeit hiezu ist vorhanden. Denn im Grunde besteht auch heute noch in England ein Königthum mit unverjährten, wenn auch außer Uebung gesetzten Rechten. Ist das sich allmählig zersetzende Parlamentsregiment einmal nicht mehr imstande, die königlichen Pflichten in und außerhalb des Landes würdig zu erfüllen, so muß selbstverständlich die Majestät des Staates zu ihrer Quelle zurückkehren. Es muß wieder der unverjährte Grundsatz, daß der königliche Rath von der Krone ernannt werde, folgerecht auch der mit den Hauptgeschäften des königlichen Rathes betraute Ausschuß (Cabinet) zur Geltung kommen. Wie seinerzeit blos durch Entartung des Königthums der König „im Rathe“ in dem Könige „im Parlamente“ so ziemlich aufging, so muß sich im Entartungsfalle des Parteigeistes wieder umgekehrt der König „im Parlament“ in den König „im Rathe“ rückverwandeln.

XIV.

So sind wir an dem Punkte angelangt, wo das entscheidende Verhältnis des Parlamentarismus für das Leben des modernen Staates liegt. Lehrt schon Englands Beispiel, daß die parlamentarische Majoritäts-Regierung, die sich dort seinerzeit aus eigenartigen Umständen entwickelt hatte, unter den gegenwärtigen socialen Bedingungen immer lockerer Staat und Gesellschaft mit einander verbindet,

so ist der Nachweis umso leichter, daß dieses selbe parlamentarische System überall dort, wo es, statt organisch gewachsen, künstlich aufgepfropft ist, noch ungeeigneter sein müsse, den steten Gegensatz zwischen Gesellschaft und Staat zu überwinden. In der Gesellschaft als solcher versucht sich nur, wie wir wissen, die augenblickliche Entwicklung der Einzelnen durch die Einzelnen selbst, während erst der Staat die dauernde Entwicklung der Einzelnen durch die in ihm personificirte Einheit Aller enthält; es muß daher der Staat eine umso größere Aufgabe vollführen und dazu eine umso größere Macht besitzen, je mehr in dem gesellschaftlichen Leben an sich die Entwicklung der Einzelnen durch die Anderen gehemmt wird. Denn wo Jeder noch leicht durch eigene Kraft zur Verwirklichung seiner möglichen individuellen Bestimmung zu gelangen vermag, ist die Aufgabe des Staates noch eine geringe und seine Macht kann sich dementsprechend auch noch in bescheidenen Grenzen bewegen.

In unserer Zeit, sowohl des erhöhten Unterrichts und Selbstbewußtseins Aller, als auch des großartigen Verkehrs, der mächtigen Ansammlung und ungleichen Vertheilung der Güter, scheiden sich die Classen der Gesellschaft schroffer als je gegen einander ab, und das Thun und Lassen des Einzelnen ist heute in dem allseitigen Erwerbsdrange nach Besitz mehr als je durch die Anderen gehemmt. Dieser Umstand allein erhöht schon die Aufgabe des Staates und verlangt eine Vergrößerung seiner Macht und Selbständigkeit.

Zugleich aber haben diese Classen bereits begriffen, daß e i n e Classe der bloßen Gesellschaft die a n d e r e als solche so wenig beherrschen könne, wie ein Glied eines Körpers das andere, und daß sie zur Herrschaft ihrer Interessen über die der anderen Classen nur durch den Besitz der Staatsgewalt selber zu gelangen vermögen. Der heiße Kampf der Classen spitzt sich daher schärfer als je zu einem heißen Kampfe um den Besitz der Staatsgewalt zu. Ist es nun sicher, weil hundertfach durch Logik und Geschichte bewiesen, daß ein Staat nur so lange bestehen bleibt, so lange er sich in seinem eigenthümlichen Leben über den streitenden Elementen der Gesellschaft zu erhalten imstande ist, dann wird sich unser Urtheil über den heutigen Parlamentarismus einfach darnach richten, ob er es der Staatsgewalt erleichtere oder erschwere, möglich oder unmöglich mache, sich des vollen Heimfalls an eine der streitenden Classen zu entziehen. Das Grundverhältnis zwischen Staatsgewalt und Gesellschaft verlangt also

eine Staatsgrundform, in welcher die Staatsgewalt über die Gesellschaft absolut hingestellt ist; sie muß die jederzeitige Selbständigkeit des Staates in der Gesellschaft verbürgen und verwirklichen.[1]) Steht aber einerseits auf unserer gegenwärtigen Entwicklungsstufe der Grundsatz fest, daß jedes Königthum nur mit dem Volke zusammmen die wirkliche Ausübung der Staatsgewalt besitze, so wirkt anderseits jenem Grundverhältnis gerade die Umwandlung aller erwerbenden Arbeit, die sich in unserem Jahrhunderte vollzogen hat, entgegen. Denn durch die erhöhte Geltung des freien erworbenen Besitzes im modernen Leben wird naturgemäß der menschliche Geist in unwiderstehlicher Einseitigkeit vom Staate ab- und den gesellschaftlichen Interessen zugewendet. Das Erwerbs- und Besitz-Interesse erfüllt alle Lebenskreise. Jeder trachtet nur mehr seine gesellschaftliche Existenz zu verbessern, Jeder will nur mehr ausschließlich sein eigenes Wohl fördern; die dauernden und sittlichen Bedingungen des Gesammtlebens sind ihm in nebelhafte Ferne gerückt. Am stärksten tritt diese Erscheinung in unseren continentalen Staaten auf, wo die Gesellschaft ihre Theilnahme am Staate erst kürzlich durchgesetzt und die Ausführung des Staatswillens, die Verwaltung, nach wie vor der berufsmäßigen Beamtenclasse allein überlassen hat. War England schon ein freier

---

[1]) Das Bedenkliche der auf Volkssouveränität errichteten Republiken, woran sie immer wieder untergehen, wurzelt eben darin, daß die Idee und das Recht des Staates vor der Freiheit der Staatsbürger immer zurückweichen und schließlich keinen Platz mehr finden, wo sie als absolute, selbständige, von der Willkür der Einzelnen unerreichbare Gewalt erscheinen könnten. Hingegen ist es gerade die hohe Bedeutung des Königthums, daß hier jene absolute unantastbare, selbständige Persönlichkeit des Staates jederzeit leibhaftig in einer selbständigen Persönlichkeit vor unseren Augen steht.

Freilich läuft auch immer das Königthum, wenn es seine Aufgabe zeitweise nicht richtig erfaßt, große Gefahren. Gilt nämlich auch das Königthum als selbständiger Ausdruck der persönlichen Staatsidee, so steht doch nach der Reihe von Entwicklungsstufen unserer Gesellschaft heute der Grundsatz fest, daß das Königthum nur mit dem Volke zusammen die wirkliche Ausübung der Staatsgewalt besitze. Geschieht es nun, daß diese Ausübung der Staatsgewalt in die Hände *einer* Classe des Volkes fällt, so erscheint dann selbstverständlich die Sache des Königthums identisch mit der Sache *dieser Gesellschaftsclasse*. Und es ist ganz begreiflich, daß jetzt, wo die Idee des Staates ihre, über allen Zwist der Theile erhabene Stellung verloren hat, der Kampf der anderen Classen sofort in einen Kampf gegen das Königthum selbst ausarte. Die dauernde Verschmelzung der Königlichen Machtsvollkommenheit mit den Interessen eines besonderen Theiles des Volkes muß die hintangesetzten Classen zur Revolution treiben. (Stein).

Staat, während unsere Staaten allenthalben noch unter Absolutismus und Feudalismus schmachteten, so lag scheinbar nichts näher, als die englischen Verfassungsformen einzuführen, um zur Freiheit zu gelangen. Nichts war scheinbar einfacher als Montesqieu's Recept, sein System der Theilung und des Gleichgewichts der Gewalten, von dem er selbst glaubte, daß es das Wesen der englischen Verfassung enthalte und die gesunde Entwicklung jedes Staatswesens verbürge. Die gesellschaftlichen Grundlagen und Vorbedingungen jenes englischen Staates, ebenso die gänzlich veränderten Verhältnisse von heute, blieben ihm durchaus fremd. Er ahnte nicht nur nichts von dem Selfgovernment, er kannte überhaupt den Begriff der Verwaltung nicht. Er unterschied die gesetzgebende, die richterliche und eine dritte Gewalt, die die vom Völkerrechte abhängenden Angelegenheiten auszuführen hätte. Der beste Inhalt des inneren Staatslebens geht ihm bei dieser Eintheilung gänzlich verloren. Diese aus wenig Wahrheit und ungeheuerlichen Irrthümern zusammengesetzte Lehre von der Trennung dieser drei Gewalten, die sich durch Druck und Gegendruck in Schranken halten sollen, hielt, nachdem sie sich auch noch mit Rousseau's Begriffen von der Volkssouveränität verschmolzen hatte, ihren Siegeszug durch Europa. Rousseau's „allgemeiner Wille" schaltet unumschränkt; keine Minderheit, keine Gemeinde, keine Landschaft kann in seinem Staate absoluter Gleichheit noch ein selbständiges Recht neben den Mehrheitsbeschlüssen des Volkes behaupten.

Das waren die doctrinären Anfänge unseres Constitutionalismus, aus ihnen setzte sich dann die Grundvorstellung unter den Gebildeten fest, daß das Wesen des constitutionellen Staates überhaupt bloß in zwei Hauptpunkten zu suchen sei, und zwar erstens in einer steuerbewilligenden und gesetzgebenden Wahlversammlung, welcher die Minister politisch verantwortlich seien, und zweitens folgerichtig darin, daß die Minister mit der Majorität wechseln und der ganze Verwaltungsorganismus sammt Normen und Personal der jeweiligen Majorität zu gehorchen habe. Die Theilung der Gewalten ließ sich zur Noth noch durchführen; noch leichter allerdings die Wahl einer Volksvertretung auf breiter und breitester Basis, der die absolute Gewalt über die Finanzen des Staates und damit über die Wahl der Minister einzuräumen wäre. Aber dabei hatte man auf Eines, auf das Wesentliche, vergessen. Jeder Vertretungskörper erhält nur durch seinen Ursprung, durch die Art seines Zustande-

kommens, seinen Charakter. So wie in England der Aufbau des Unterhauses auf den Verbänden der staatlichen Selbstverwaltung die staatsrechtlichen Grundsätze der Whigs und Torys erzeugte, so spiegeln jederzeit direct aus der Gesellschaft hervorgehende Volksvertretungen das Chaos widersprechender Classeninteressen. Solche Vertretungskörper werden nicht von dem Gedanken getragen, daß das große Gemeinwesen, dem sie angehören und dessen Ehren und Vortheile sie täglich genießen, immer größere Steuern und persönliche Leistungen von Allen fordere, sondern von dem einzigen Bestreben, alle Staatslasten abzuwälzen und nur persönliche Vortheile zu erhaschen.

Während in England die Institutionen der Gemeinde, des Kreises, der Kirche und des Parlaments eine Art Gegenorganismus zu der Gesellschaft und ihren directen Interessen bildeten, um die Menschen zu zwingen und zu gewöhnen, gegen den natürlichen Zug ihrer persönlichen Interessen auch alle nothwendigen Pflichten im Leben der Gemeinschaft wahrzunehmen und zu erfüllen, werden hingegen unsere, als Parlamente bezeichneten Wahlversammlungen, die in keiner Cohärenz mit den Communen stehen, zu bloßen Stätten der leidenschaftlichen Interessenkämpfe selbst. Die etwa aus ihnen hervorgehenden Parteiregierungen können auch nie etwas anderes sein als das hilflose Product unberechenbarer Combinationen gesellschaftlicher Interessen: das wechselvolle Organ der gerade stärksten politischen Vorurtheile, Agitationen oder taktischen Künste innerhalb der Parteienbewegung. In solchen Parlamenten, die aus beliebigen zusammengesetzten Wahlbezirken herstammen, die also nicht wie seiner Zeit in England ein House of commons sind, d. h. ein Haus, in das die Kreis- und Stadt-Verbände aus der gewohnheitsmäßigen Verwaltung der Staatsgeschäfte heraus ihre Abgeordneten entboten, in solchen Parlamenten herrscht die ganze Unstetigkeit und Grundsatzlosigkeit, die der elementare gesellschaftliche Interessenkampf immer zum Vorschein bringt. Aus ihnen heraus kann sich weder die Stetigkeit von Rechtsgrundsätzen, noch überhaupt ein wahrhaftes Rechtsbewußtsein erzeugen.

So wie es unmöglich ist, aus den Lebensanschauungen und Interessen des Grundbesitzers oder Bauers, des Fabrikanten, Gewerblers oder Arbeiters, des Priesters oder Künstlers u. s. w. heraus zum Rechtsstaate zu gelangen, ebenso wenig Sinn für Recht und Staat kann ein unmittelbar aus diesen Kreisen des Privatlebens stammender Vertretungskörper je bewähren. Der Abgeordnete muß

sich immer seiner Wählerschaft unterwerfen und er kann dies leicht, da er weiter keine Verantwortung für seine Handlungen und deren Consequenzen trägt. Seien es nun Gruppen mit materiellen, nationalen oder religiösen Forderungen: ihm gelten sie alle gleich. Denn er hat einfach, will er sein Mandat erhalten, der Mehrzahl die Erfüllung ihrer Wünsche zuzusagen, statt etwa sich mit ihr über positive Rechtsgrundsätze des Staatsorganismus verständigen zu wollen.

Nur aus den staatlichen Gewöhnungen der Gesellschaft in dauernden Institutionen entspringt die Selbstbeherrschung betreff der eigenen Interessen und erwächst der Sinn für öffentliches Recht. Eben darum sind auch die heutige Tagespresse und die Vereine gerade in dem Maße, als sie die unentbehrlichen Mittel zur Verständigung und Geltendmachung der gesellschaftlichen Interessen geworden sind, ganz und gar untauglich, in einer Nation das Rechtsbewußtsein zu erzeugen und fortzubilden. In allen diesen unmittelbaren Organen der Gesellschaft kommen nur die widersprechenden Bestrebungen der einzelnen Classen nackt zum Ausdruck, es ist immer wieder blos die kurzsichtige Selbstsucht gesellschaftlicher Forderungen, von denen kein Einsichtsvoller behaupten wird, daß die Summe dieser Vorstellungen und Forderungen eine rechtliche Ordnung erzeugen könne. Man prüfe und stelle nur die an einem einzigen Tage in einem gegebenen Staate erhobenen Forderungen der Einzelnen, sowie der ihnen direct dienenden Organe, Wahlversammlungen, Tagespresse und Vereine zusammen und wage dann noch zu behaupten, daß der Staat die Summe dieser Vorstellungen als die geoffenbarte öffentliche Meinung statt seiner regieren zu lassen habe. [1])

Nun bestehen unsere Parlamente — „glücklicher Weise" wird Mancher wohl schon gedacht haben — aus zwei Kammern wie in England; das Vorgebrachte kann sich also doch nur auf die Hälfte der Parlamente, die Unterhäuser, beziehen.

Sehen wir darum, wie es mit den ersten Kammern in unserem Mitteleuropa stehe. [2])

Waren wir in der Nachahmung unserer Herrenhäuser nach englischem Muster etwa glücklicher? Sind diese geeignet, den nur

[1]) Treitschke.

[2]) Von Frankreich wollen wir hier aus verschiedenen Gründen absehen.

gesellschaftliche Interessen verfolgenden zweiten Kammern gegenüber das dauernde Wesen des Staates zu vertreten?

Mit nichten! Wenn möglich, ist der Unterschied zwischen unseren Herrenhäusern und dem englischen Oberhause noch größer als der der zweiten Kammern hier und dort. Dieser Unterschied leitet sich naturgemäß von der großen Verschiedenheit der Stellung und des Charakters des englichen Adels und des unserigen ab. Im Mittelalter waren es überall die Adeligen als Grundherren, die die Pflichten der weltlichen Staatsgewalt nach den Bedürfnissen der Zeit erfüllten.

Als nun auf dem Continent allmählig das Königthum die Staatspflichten mittelst neuer Steuern und Aemter immer vollständiger selbst übernahm, beließ es — äußerst schonend — die alten Grundherrschaften im Besitze der früheren Ehren- und nutzbaren Rechte.

Die Pflichten wurden von den Rechten getrennt und der Adel behauptete nicht nur seine anerkannten Ehren-, Familien- und Vermögens-Rechte als ein besonderes adeliges Privatrecht, sondern betrachtete auch als historisches Recht seiner einstigen Souveränität die künftige Befreiung von jeder reellen Leistung für das Gemeinwesen. Ein solches adeliges Privatrecht, das mit keinen öffentlichen Lasten mehr verbunden war, innerhalb der Familie, z. B. nur auf die Erstgeborenen, zu beschränken, lag nicht nur kein Grund vor, sondern hätte eigentlich der natürlichen Bande des Blutes widersprochen. Es hat sich somit bei uns immer die ganze Adelsfamilie vom Volke ausgeschieden, d. h. es hat sich schließlich die ganze Masse ehemaliger Grundherren zu einem Geburtsadel mit der Vorstellung angeborener Rechte und Privilegien erhoben, während sich in England, wo Rechte und Pflichten eng verwachsen blieben, nur das besitzende Haupt der Familie, von dem allein die Grundsteuern und die Kriegs-, Gerichts- und Parlaments-Pflichten geleistet werden konnten und geleistet wurden, von den andern unterschied. So gab es in England keinen geschlossenen Geburtsadel in unserem Sinne und damit auch keine besonderen adeligen Vermögens- und Familien-Rechte. Die Standesmäßigkeit der Ehen, die Erbordnung, das Recht der Familienstiftung, der Civilgerichtsstand u. s. w., all das war für alle Classen der Bevölkerung identisch und so konnte die englische Pairskammer einestheils der oberste Garant des gemeinen Landesrechts sein, anderseits durch den Zusammenhang des Adels

mit der Verwaltung der Grafschaft die Permanenz der Verwaltungsordnung darstellen.

Bei uns hingegen sind der Grundstamm der Herrenhäuser, die erblichen Mitglieder, aus dem einen engen Adelskreise hervorgegangen, dessen Besitz-, Erb- und Familienrechte als Ueberreste des Mittelalters dastehen. Auch stehen diese Mitglieder in keinem Zusammenhange mit der Verwaltung des Landes, sie sind nicht wie in England die Vertreter der standesmäßigen Beschäftigung mit den Interessen des Landes, die Spitzen einer im englischen Sinne regierenden Classe, die mit allen Einzelheiten der Grafschaftsverwaltung verwachsen ist. Eine Körperschaft aber aus solchen Adeligen, die principiell auf einer dem gemeinen geltenden Rechte widersprechenden Rechtsordnung stehen, muß die Lebensordnung, in der ihre Mitglieder geboren und erzogen sind, für die normale halten und das ihr gesetzte Recht, die Ebenbürtigkeit, Realprivilegien, Steuerfreiheiten, kurz, alle Rechte der Feudalität, als das höchste und heiligste im Lande vertreten; sie glaubt sich schließlich überhaupt dazu berufen, alles daran zu setzen, um jene veraltete Rechtsordnung, auf der ihre Privilegien einst beruhten, allein im ganzen Staate zur Geltung zu bringen. Soll doch jeder Staat nur e i n e Rechtsordnung zur Grundlage haben. Eine solche Körperschaft kann nicht zur Verschmelzung der Gegensätze, zur Harmonie im Staatsorganismus beitragen, im Gegentheile, sie erhält nur die Absonderungsgelüste des Adels wach und bringt noch außerdem den groben Widerspruch ins öffentliche Leben, in dem sich jene gesellschaftliche Gruppe, aus der sie grundsätzlich gebildet wird, mit der Rechtsgrundlage des modernen Staates befindet.

XV.

Mittelst solcher Parlamente, die, statt wie einst in England auf Communalverbänden, auf Besitzgruppen und Adelsrechten beruhen, hat die constitutionelle Doctrin die unmittelbare Betheiligung der Gesellschaft an Gesetzgebung und Mitregierung (durch die Legislative und verantwortliche Minister) erstrebt, damit aber zugleich auch an dem entscheidenden Punkte im Staatsleben das „Staatswidrige“ selbst organisirt. Alles, was in England als Zwischenglieder den Widerstreit der gesellschaftlichen Interessen mäßigte und corrigirte, indem

es die Nothwendigkeit der praktischen, selbstthätigen Kenntnis vom Staate und die Ansprüche der Rechtsordnung vermittelte, wurde bei Seite gelassen, und an den Staat eine Gesellschaft herangerückt, die nur durch den Egoismus des Erwerbs und Genusses unter sich getrennt und durch kein anderes starkes Band mehr verbunden war. Aus Neid, Eifersucht und Verfolgung eines Besitz- oder Berufs-Standes gegen den anderen konnten keine handlungs- und regierungsfähigen Parteien entstehen. Es mußten mehr oder weniger die Parteibildungen in Gruppirungen von Interessen auslaufen, stark genug vielleicht, jede Verfassung zu stürzen, aber keinesfalls weise und besonnen genug, Verfassungen zu begründen oder vorhandene organisch weiter zu bilden.

Unsere moderne Erwerbsgesellschaft glaubte im allgemeinen die an sich berechtigte Forderung nach Theilnahme am Staate nur durch immer neue Rechte erfüllt zu sehen. Je mehr der frühere, alles reglementirende Absolutismus Freiheit und Selbstbestimmung niederhielt, desto eifriger strebte man später Rechte auf Rechte zu häufen und Alles bis auf die Minister hinauf dem eigenen Willen zu unterwerfen. Von dem echten Element des Selfgovernments, dem Zwange zur lebendigen Theilnahme an der Verwaltung, ist nirgends eine Spur. An Pflichten dachte und denkt Niemand. Von der in einem freien Staatsleben unzertrennlichen Verbindung zwischen öffentlichen Rechten und öffentlichen Pflichten und Lasten will Niemand etwas wissen. Niemand gibt sich die Mühe, darüber nachzusinnen, daß doch das verpflichtete Subject für alle die täglich wachsenden Rechte schließlich nur dasselbe Volk sein kann, das diese neuen Rechte auf der andern Seite fordert. Will Niemand Staatspflichten übernehmen, Jeder hingegen immer neue Rechte und Vortheile erreichen, so muß sich in diesem Widerspruche endlich jeder Staatsorganismus zersetzen.

Wie alle Verbindungen unter reinen Gesellschaftsgruppen, Vereinen, Actiengesellschaften u. s. w., auf dem Wahlprincip und der Freiwilligkeit erstehen, so trägt natürlich auch diese moderne industrielle Gesellschaft, bei ihrem Einströmen in den Staat, die Wahlidee und den Volontarismus in das Staatswesen.

Der moderne Steuerzahler, der sich nirgends an den öffentlichen Dienst praktisch gewöhnt, unterscheidet auch nicht mehr zwischen freiwilligen Vereinen und staatlichen Verbindungen, zwischen der Er-

reichung löblicher Zwecke, wie es Sache der Vereine ist, und der Ausübung nothwendiger Staatsfunctionen. Die erste Forderung aller solcher Besitzgruppen, die außerhalb des Staates stehen, aber die Mitwirkung an dem Staate verlangen, bleibt also stets die, daß sie womöglich alle ihre Obrigkeiten selbst wählen; die Frage, ob es auch möglich sei, daß aus den zeitig wechselnden Majoritäten unparteiische Organe des Gesetzes zu gewinnen seien, wird nicht weiter bedacht. Jeder hofft eben nur, daß der von der Wahl getroffene Mann seine Einseitigkeit und Parteilichkeit zu seinen, des Wählers, Gunsten offenbaren werde. Jede Gruppe sucht das obrigkeitliche Amt zu ihrem Eigenthume zu machen. Von diesem Geiste unbeschränkten Wahlrechts und voller Freiwilligkeit sind auch die neuen Gemeindeorganisationen in unserer constitutionellen Aera beherrscht. Man glaubte aus Provinzial-, Kreis- und Gemeinde-Verbänden möglichst selbständige Körper bilden, alle localen Obrigkeiten aus den Wahlversammlungen der Steuerzahler hervorgehen lassen zu müssen, um der englischen Selbstverwaltung nahe zu kommen. Aber darin hatte man wieder das englische Vorbild vollständig verfehlt.

Dort hielten sich Wahl und Ernennung im Selfgovernment das Gleichgewicht. Die Wahlversammlungen und gewählten Aemter beschränkten sich nur auf die ökonomische Verwaltung der Communen, d. h. dem Steuerzahler wurde das Wahlrecht nur soweit eingeräumt, daß er die Verwendung seiner Steuern zu gesetzlichen Zwecken controliren konnte; für alle höheren obrigkeitlichen Aemter wurde hingegen stetig das Princip der königlichen Ernennung festgehalten, so für Lord-Lieutenant, Sheriff, Friedensrichter, Milizofficiere u. s. w., selbst das Wesen der Jury beruhte auf der Ernennung durch einen königlichen Beamten. [1])

Befangen in dem Grundirrthume, sich in ihren zeitlichen Bedürfnissen mit dem Staatsinteresse für identisch zu halten, verkannte eben unsere moderne Erwerbsgesellschaft, daß mit dem Wesen des heutigen Staates eine zu große Selbständigkeit der Gemeinden und Corporationen unvereinbar sei; sie sah nicht, daß Landesvertheidigung, allgemeiner Rechtsverkehr, Rechtsschutz der schwächeren Classen, kirchliche Verhältnisse und zahllose andere Verwaltungszweige eine Isolirung der Elemente und Gebiete nicht mehr zulassen.

---

[1]) Gneist.

Das System der Ernennung wurzelt in der Nothwendigkeit der Staatseinheit; wo die obrigkeitliche Gewalt nach den Gesetzen gehandhabt werden soll, darf sie nicht Privateigenthum einer Mehrzahl von Steuerzahlern oder gewisser Besitz-, Erwerbs- oder Berufs-Classen werden, sie muß dem Staate als solchem, im monarchischen Staate also dem Könige, verbleiben; diese Einsicht war in England immer vorhanden. Das alte Selfgovernment war nur bestrebt, daß die Ernennung solcher Personen, die die Autorität des Gesetzes handhaben sollten, auch die nothwendige Gewähr für den Gehorsam gegen das Gesetz, für die Unbescholtenheit, für Charakter und Intelligenz der Ernannten, böte; und das wurde durch das Ehrenamt erreicht. Der aus der höchstbesitzenden, regierenden Classe durch den König ernannte Beamte konnte und sollte grundsätzlich unabhängig nach oben und unten sein. Der augenblickliche Stand der streitenden Interessen des Volkes, der Beifall oder Mißfall zeitiger Majoritäten, ließ ihn, der durch eigenen Besitz und nicht durch etwaige Amtsgehalte gesichert und auf längere Dauer ernannt war, vollständig unberührt; er konnte sich an das Gesetz und an nichts anderes als das Gesetz halten, und dafür allein dann allerdings auch verantwortlich sein. Wie anders verhält es sich mit unseren Gemeinderäthen, die ausschließlich mittelst Wahl, von dem Gesichtspunkte der einfachen Repräsentation der Steuerzahler, construirt sind, so daß die Gewählten weder persönlich verwalten, noch persönlich verantwortlich sind, sondern eigentlich nur ein Anstellungsrecht und controlirendes Decernat führen, ähnlich dem Parlamente selbst. Sie sind jedem Parteigeiste und jeder Agitation zugänglich und wenn es im Interesse der Partei liegt, auch stets geneigt, die obrigkeitliche Gewalt schließlich auch zu anderen als nur gesetzlichen Zwecken zu gebrauchen. Wie sehr sind die Mängel dieser Gestaltung unseren Zeitgenossen an den Vorgängen in großen Communen, wir brauchen nur an Wien, Prag u. s. w. zu erinnern, schon sichtbar geworden, und welche weitere Erfahrungen in dieser Hinsicht dürften noch zu gewärtigen sein.

Ging in England die Verfassungsentwicklung auf dem langsamen Wege der Entstehung aller politischen Rechte aus den politischen Pflichten und der Macht der höheren Classen, aus ihren Grundsteuerleistungen und mühsam und treu verwalteten Ehrenämtern, so ging, wie es ziemlich natürlch ist, die erst spät von den Fesseln des Feudalismus befreite Gesellschaft auf dem Continent den umgekehrten Weg, sie suchte rasch

nur Rechte um Rechte auf den Staat zu erringen, ohne sich je um die parallelen Staatspflichten zu kümmern. Nachdem alle die Bande, die die alte Gesellschaft unter sich und mit dem Staate verbunden hatten, gesprengt waren, strebten die neuen Besitz- und Erwerbs-Classen, in die jetzt die Gesellschaft zerfiel, sich des Staates oder des Haupteinflusses auf den Staat, so gut es ging, zu bemächtigen, ohne daß auf neue Cohärenzen zwischen Staat und Gesellschaft auf den verschiedenen Stufen der Verwaltung hingearbeitet wurde. Derselbe rücksichtslose Parteikampf, der aus den schroffen gesellschaftlichen Interessengengensätzen immer entsteht, wiederholt sich also gleichmäßig in Gemeinde, Kreis, Provinz und Parlament, die unter einander gänzlich unverbunden dastehen.

War in England das parlamentarische System, die natürliche Zusammenfassung der Gedanken und Elemente, die in jedem einzelnen Kreisverbande enthalten waren: das Unterhaus die Zusammenfügung der steuernden und amtsverwaltenden Communen, das Oberhaus die Vertretung des gewohnheitsmäßig das Land verwaltenden Adels, so mußte die Uebertragung dieser parlamentarischen Formen auf moderne continentale Verhältnisse, denen alle Vorbedingungen des englischen Parlamentarismus abgingen, den Staat willenlos den Zufällen des gesellschaftlichen Classenkampfes ausliefern. Denn alle Gefahren der Parteiregierung, die in England durch die Unabhängigkeit der Kreis- und Orts-Verwaltung und durch die ganze Verwaltungs-Jurisdiction, sowie durch die Stellung des Oberhauses und des permanenten Beamtendienstes auf ein Minimum reducirt waren, steigern sich aufs höchste in Staaten, wo statt corporativer Unterlagen und gerichtlicher Begrenzung des Verwaltungsrechtes die gesammte Verwaltung traditionell in der Hand eines Soldbeamtenthums liegt. Wo statt des praktischen Selfgovernment mit den täglich zu erfüllenden Staatspflichten nur Verwaltungsbezirke und von oben aus vollständig abhängige Beamte existiren, muß der Parlamentarismus die Staatsgewalt umso leichter in den gesellschaftlichen Gruppen auflösen und bald der einen oder anderen die unumschränkte Herrschaft in die Hände spielen. Die mehr oder weniger unausbleiblichen Gebrechen jeder Majoritätsregierung, die systematischen Mißbräuche der obrigkeitlichen Gewalten, besonders des Anstellungsrechtes, und der Polizei und Staatsanwaltschaft im Interesse der stärkeren Classen gegen die schwächeren, verschlimmern sich erst recht in einem

Beamtenstaate, wo es keine englische Selbstverwaltung der Kreise und Gemeinden gibt und daher die Aemter in Masse als Prämien unter der herrschenden Partei vertheilt werden können.

Und in dem Maße, als die rein gesellschaftlichen Classen-Ansichten und -Interessen ausschlaggebend werden, verschwinden die Rechtsbegriffe aus der Verwaltung. Die schon zu seiner Anstellung nothwendige Parteinahme des Beamten weist ihn auch weiter auf den parteiischen Gebrauch des Amtsrechtes, und da, in Ermanglung einer unabhängigen Verwaltungs-Jurisdiction, über die Rechtmäßigkeit seiner Amtshandlungen nur wieder ein Verwaltungsbeamter richtet, ist die Verdrehung des ganzen öffentlichen Rechts unausweichlich. Alle Gesetze verändern unter dem Drucke parteiischer Interpretation und gefügiger Ausführungsorgane ihren Sinn. Zeitige Majoritäten schalten einfach mit einem willenlosen Beamtenthum unumschränkt im Namen der souveränen Staatsgewalt. Es entsteht statt einer regierenden Partei eine parteiische Regierung oder besser eine parteiische Majoritätstyrannei, also jedenfalls der gerade Gegensatz des Rechtsstaates. Welche öffentliche Rechtszustände dann mit der Zeit in einem Staate, dessen Grundverfassung unter den Parteien noch strittig ist, eintreten würden, spottet gar jeder Beschreibung. Würden da die jeweiligen Majoritäten nicht tief einschneidende Verfassungsänderungen von einem Tage zum anderen beschließen und leichten Herzens über die Lebensinteressen großer Bevölkerungstheile hinwegschreiten?

XVI.

Also unter anderen Verhältnissen, als unter jenen des aristokratischen Alt-Englands, verbindet ein parlamentarisches Regime Gesellschaft und Staat nicht nur nicht mehr harmonisch, sondern unterwirft willenlos den letzteren den zeitigen Interessen der ersteren. Besonders in unseren, England völlig heterogenen Beamtenstaaten bedeutete die Einschiebung einer Majoritätsregierung geradezu die systematische Verbildung und Verdrehung des gesammten öffentlichen Rechts, den brutalen Mißbrauch der Staatsgewalt zur Erfüllung zeitiger Classeninteressen. Der Staat, der zum Werkzeuge des Classenegoismus herabsänke, könnte aber seinen Beruf nicht mehr erfüllen, nicht mehr

über den Bewegungen der Gesellschaft als die, die Entwicklung aller Classen derselben fördernde Macht stehen. Aber mit alledem haben wir die Gefahren des Parlamentarismus für die moderne Gesellschaft noch nicht erschöpft.

Unverkennbar scheiden sich die Classen der heutigen Gesellschaft immer deutlicher in zwei Gruppen, in die Besitzenden und die Nichtbesitzenden. Die Nichtbesitzenden, die kraft unseliger wirthschaftlichen und steuerpolitischen Einrichtungen erschreckend anwachsen, haben sich nun allmählig zum Proletariat der Gegenwart, das die Richtigkeit und das Recht aller Principien des Besitzes leugnet, herausgebildet. Der Gegensatz beider Theile nimmt von Stunde zu Stunde zu, und die machtvolle Entwicklung dieser Dinge läßt bald einen Ausbruch des rohesten Kampfes befürchten; hiergegen sucht sich nun mit Recht jede Staatsgewalt kräftiger als je zu concentriren, ihre allgemeine Macht ganz auf jene besonderen Zwecke hin zusammenzufassen. Ist das schon ein Widerspruch mit dem Wesen des Staates, so wird hier noch ein zweiter und größerer Widerspruch sofort offenbar, wenn anderseits der Staatswille von einer augenblicklichen Majorität bestimmt werden soll. Das unmittelbare Bestimmtwerden des Staatswillens durch die Zahl der Stimmenden mag für das Verhältnis des Staates zur Gesellschaft so lange ungefährlich sein, als die größere Zahl ohne die Staatsmacht ihren gesellschaftlichen Besitz frei gewinnen kann; sobald dies aber nicht mehr der Fall ist — wohin unzweifelhaft unsere verfehlten wirthschaftlichen Einrichtungen tendiren — muß jede Form der Stimmenzählung früher oder später, mittelst des parlamentarischen Regimes aber auf kürzestem Wege, zu dem Uebergange der Staatsgewalt an das Proletariat führen. Erhalten sich aber die Besitzenden vorläufig, z. B. mittelst hoher Censuswahlen, die Majoritätsregierung, so ist damit nichts gewonnen. Denn die niederen Classen verlieren mit der Möglichkeit, von dem sie beherrschenden Staate dann noch die Erfüllung seiner Aufgaben in Beziehung auf sie und ihre Lage hoffen zu dürfen, alle Lust und Kraft, dasjenige für den Staat zu thun, ohne welches er nicht leben kann. Wir brauchen die weiteren Conclusionen nicht zu ziehen, es ist ohnehin aus der Geschichte klar, daß der Uebergang des Staates an die Classen der Gesellschaft, sei es der besitzenden oder nichtbesitzenden, stets zur Unfreiheit und zeitweise auch zum Untergange Aller geführt hat. Die großen Gegensätze der Classen und Gruppen

rechtzeitig zu mildern, ist sicher unserer Staaten allerwichtigste Aufgabe schon zum Zwecke ihrer Selbsterhaltung.

Als leidender Theil der Gesellschaft erscheint also heute das Proletariat. Sociale Forderungen mannigfacher Art sind zu Gunsten der in der Neubildung der Gesellschaft schwer darniederliegenden Arbeitsclasse zu erfüllen. Als dringend kann jetzt schon entschieden gelten: die erhöhte Fürsorge für Volkserziehung, die Aufhebung der Mängel der Armenverwaltung und Anbahnung einer ausgiebigen Altersversorgung, eine ausreichende Gesundheits- und Bau-Polizei, die Abwehr der verderblichen Folgen der Fabriksarbeit in allen Richtungen, ebenso die Beseitigung der wirthschaftlichen Nachtheile eines überwuchernden Systems von Schutzzöllen, indirecten Steuern und vor Allem papierenen Werthen,[1]) endlich die Beschränkung der politischen und wirthschaftlichen Vorrechte des Großgrundbesitzes, jedenfalls die Abstellung der Fideicommißwirthschaft und die Aufsaugung des bäuerlichen Besitzes durch die Latifundien.

Wer weiß aber heute, da wir erst am Anfange der großen Industrie-Aera stehen, ob solche mittelbare Maßregeln genügen; ob schließlich nicht der Staat auch das Recht des Privateigenthums in seiner heutigen Gestalt stark modificiren wird müssen, um es den Pflichten der staatlichen Selbsterhaltung unterzuordnen. Wie der Staat einst den Grundadel zwingen mußte, zum Besten der Bauern auf scheinbar wohlerworbene Rechte zu verzichten, so weiß man heute nicht, ob der Staat nicht auch einmal die Unternehmer werde zwingen müssen, zum Besten ihrer Arbeiter Opfer zu bringen, vielleicht daß sie einen entsprechenden Theil ihres Reingewinnes den Arbeitern abzutreten haben werden. Jedenfalls bedarf es einer unablässig thätigen Gesetzgebung, und zwar nicht nur, um den Gegensatz der Bildung zwischen Besitzern und Nichtbesitzenden zu mildern, sondern auch, um den Arbeitern die Ansammlung eigenen Capitals zu erleichtern und ein menschenwürdiges Dasein zu sichern. Alle die dringenden Reformen, die auch im Interesse des dauernden Staatswesens liegen, werden sich aber gegenwärtig Majoritäten oder Parteiregierungen nie und nimmer bestimmt fühlen, anzubahnen oder gar durchzuführen: der Grund- und Capitalsbesitz wird sich mit aller ihm eigenen Kraft und Selbstsucht dagegen verschließen; er wird

[1]) Siehe Offermann's „Das fictive Capital als die Ursache niedrigen Arbeitslohnes.“

freiwillig die Erfüllung keiner dieser Staatspflichten gegen den leidenden Theil der Gesellschaft in sein Programm aufnehmen. Und sollten, Dank des allgemeinen Stimmrechtes, einmal die arbeitenden Classen selbst die Majorität in den Vertretungskörpern erlangen und ein Partei-Ministerium ihrer Farbe einsetzen, dann stünde nur ein gewaltthätiger Umsturz all dieser Verhältnisse, zum noch größeren Schaden des Staatsganzen, in Aussicht. Aus den bloßen Parteikämpfen, in denen sich Parlamente unserer Art verzehren, kann also die Umgestaltung der socialen Grundlagen des Staates nicht erfolgen. Die Vereinigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse und des staatlich Nothwendigen in großen Krisenzeiten kann immer nur die königliche Prärogative wieder zu Stande bringen; nur auf ihre Initiative können organische Gesetze geschaffen werden, die jedem politischen Recht auch eine politische Pflicht auferlegen; den Besitz in allen Schichten dem Staate dienstbar machen und dadurch Besitzende und Nichtbesitzende neuerlich versöhnen und verbinden. So war ja auch seinerzeit das englische Selfgovernment, das Gesellschaft und Staat auf Jahrhunderte so fest verband, ausschließlich die gesetzliche Schöpfung eines einsichtsvollen und gewissenhaften Königthums. Steuern und Amtspflichten, auf denen schließlich alles Regieren beruht, entspringen niemals naturwüchsig aus den Parteikämpfen, sondern immer nur durch positive Acte einer über den Parteien stehenden unbefangenen Staatsgewalt. Weder ein jäher Umsturz der Staatsgewalt, noch eine ständige Betheiligung der Bürger an gewählten Versammlungen kann sie schaffen. Denn sobald und soweit eine Gesellschaftsclasse beherrschenden Einfluß gewinnt, so sucht sie stets nur ihre besonderen Rechte in die Verfassung einzuführen und zu befestigen, niemals aber die zur Erfüllung der Staatsaufgaben ihr selbst auch nothwendig obliegenden persönlichen Pflichten. Besonders die gegenwärtige industrielle Gesellschaft wendet die erwerbenden Classen und die aus ihr hervorgehenden Parteien vom Staate ab und erzeugt in den Massen einen nie dagewesenen Sinn des Materialismus, der jeglicher Selbstübernahme von Staatspflichten widerstrebt. Also nur das Königthum — dessen Werth darum nicht nur aus allgemeinen politischen Gründen[1]) hoch anzuschlagen ist —

[1]) Es sei nur daran erinnert, daß die Staaten des Festlandes auch schon eines starken Königthums, das mit voller Parlamentsherrschaft unvereinbar wäre, jederzeit bedürfen, um die kriegerischen Actionen zu leiten, die der Ausbau und die Befestigung der Reiche doch immer wieder verlangen.

vermag die Gegensätze der Parteien und Interessen durch einen unbefangenen Willen auszugleichen und die heutige vielseitige Staatsthätigkeit sicher und stetig zu leiten.

XVII.

Nun stehen wir aber vor der letzten und wohl wichtigsten Frage. Wenn das parlamentarische Regime nur für Englands herrschende Adelsparteien, unter den dort bestandenen Verhältnissen, paßte, und unsere ganze constitutionelle Theorie nur eine willkürliche Lehre ist, die einzelne herausgerissene Sätze des englischen Staatsrechts mit den französischen und belgischen Vorstellungen von der Souveränität der Gesellschaft zusammenschweißte, so haben wir jetzt zu fragen, wie für unsere Großstaaten gegenwärtig ein freiheitliches Königthum — denn von einem absoluten kann doch nicht mehr die Rede sein — mit wirksamen politischen Rechten des Volkes zu vereinen sei? Um die Beantwortung dieser schwerwiegenden Frage einzuleiten, müssen wir uns noch einmal das verhängnisvolle Mißverständnis, in dem sich alle unsere rein gesellschaftlichen Vorstellungen vom Staate bewegen, recht deutlich machen. Für sie ist der Staat etwas secundäres, und eine Function der Gesellschaft; sie leugnen seine Persönlichkeit und seine Selbstzwecke, sie sehen nicht, daß die Gesellschaft nur eine Summe augenblicklicher Bedürfnisse darstellt, die sich mit dem zukünftigen Wohle der Gesammtheit und darum mit den Staatsaufgaben selbst niemals decken. Der Ausdruck dieser rein gesellschaftlichen Vorstellungen vom Staate gipfelt in den Ideen der angeborenen Grund- und Wahl-Rechte der Gesellschaft, der Volkssouveränität und der Staatsgewalt als bloßer Executive der Gesellschaft. Daraus folgt dann das absolute parlamentarische Bewilligungsrecht der Staatsmittel und der politischen, nicht rechtlichen, Verantwortlichkeit der Minister, d. i. die jeweilige Abhängigkeit der Minister von der Partei anstatt ihrer rechtlichen von dem Gesetze. Das sind die Principien unseres Constitutionalismus, sie kennen keine Vorbehalte für die Staats- und Rechts-Ordnung und keine Garantien für eine unparteiische Handhabung der Gesetze, ohne die doch der Bau des Rechtsstaates unmöglich wird. Diesen Principien entspricht auch die Errichtung der Volksvertretung nur auf der breitesten Basis — also

am Ende auf dem allgemeinen gleichen Stimmrechte — und die Herabdrückung des Königthums zu einer bloßen staatsrechtlichen Formalität. Die Folgen dieser Principien, je nachdem sie mehr oder weniger in den Verfassungen ihre Verwirklichung finden, sind überall unter der heutigen Gesellschaft die gleichen. Die Idee und das Recht des Staates müssen schrittweise vor den ins Ungemessene strebenden Rechten der Staatsbürger zurückweichen, so daß der Staat allmälig jedes Gebiet, wo er noch als absolute selbständige, von der Willkür der Parteien unerreichbare Gewalt bestehen könnte, verliert. Die ganze Größe des organischen Fehlers, der aus diesen Verfassungsprincipien unseren Staatswesen erwächst, wird erst recht deutlich, wenn wir die große Bedeutung der Verwaltung und ihrer rechtsbildenden Kraft mit dem heute so gespannten Verhältnisse zwischen Staat und Gesellschaft zusammenhalten.

Wir sind von dem steten Gegensatze zwischen Staat und Gesellschaft (in abstracto) ausgegangen und erkannten auch, daß jede Gesellschaftsordnung, die selbst von der Vertheilung des Besitzes bedingt ist, sich ihre besondere Staatsverfassung gestalte. Solange in der Gesellschaft noch die Geschlechter- und auch die Stände-Ordnung herrscht, kann sich der Staat als selbständige und höchste Einheit und Persönlichkeit von der Gesellschaft als solcher noch nicht recht loslösen. Statt einer gesetzmäßigen, allen Gesellschaftsinteressen gegenüber gleich freien und unbefangenen Verwaltung gibt es nur erst eine Herrschaft vermöge der Verwaltung, deren Ziel immer noch die Verwirklichung eines Sonderinteresses des einen oder anderen Standes ist.

Hier befinden sich daher Verfassung und Verwaltung noch in gleichsam flüssiger Form, d. h. sie sind in unverkennbarer Weise derartig beschaffen, daß sie widerstandslos in die entscheidenden gesellschaftlichen Kämpfe, in denen sich Macht und Macht, Interesse und Interesse auf Leben und Tod messen, unaufhörlich hineingezogen werden. Von objectiven Grenzen und Normen, von Garantien für deren Einhaltung, ist noch keine oder wenig Spur. Nach diesen verhältnismäßig niederen Entwicklungsstufen führte uns der Fortschritt zur *staatsbürgerlichen* Gesellschaftsordnung; diese beruht auf der Grundlage der freien Entwicklung der Persönlichkeit und verlangt einerseits die Theilnahme der Einzelnen am Staate, anderseits aber auch, daß der Staat wirklich souverän werde, d. h. daß er

sich frei mache und frei erhalte von jeder einseitigen Herrschaft der Gesellschaftsgruppen.

Erst mit dieser gänzlichen Loslösung der Staatsidee von der Gesellschaft ist es auch denkbar, daß der Staat in seiner Thätigkeit, also in der Verwaltung, sein höchstes, allgemein menschliches Princip, nämlich die Herstellung gleicher Bedingungen für alle persönliche Entwicklung, erreiche; erst jetzt kann er die werdende Gleichheit in der stets sich neu erzeugenden gesellschaftlichen Ungleichheit vertreten. Erst in diesem Stadium der Entwicklung der freien Staatsidee ist es der Verwaltung möglich, zu verhindern, daß aus den nothwendigen, immer wieder entstehenden, verschiedenen wirthschaftlichen Classen auch verschiedene Rechtsclassen werden; erst jetzt kann der Staat das Princip der freien Classenbewegung verwirklichen, das heißt, den Uebergang der Einzelnen aus der einen Classe in die andere in die Kraft und Selbstbestimmung des eigenen Willens und der eigenen That der Person verlegen. Geburt oder zünftige Organisation der Arbeit dürfen keine Hindernisse mehr bilden.

Aber diese staatsbürgerliche Gesellschaftsordnung, deren höchstes Princip, wie schon gesagt, die Freiheit der Bethätigung jeder einzelnen Persönlichkeit ist, hat nun ihre ganz besondere sociale Frage. Die Verschiedenheit der Einzelnen, die selbstverständlich in keiner Gesellschaft verschwinden kann, kommt hier vor Allem durch die Verschiedenheit des Besitzes, den sich der Einzelne gewinnt, zur Erscheinung, mit anderen Worten, die Vertheilung des Capitalbesitzes erzeugt hier die Classenordnung. Wir unterscheiden jetzt in wirthschaftlicher Hinsicht die nichtbesitzende oder arbeitende Classe, die kein Werthcapital, sondern nur ihre persönliche Arbeitskraft hat, dann eine Mittelclasse, deren Besitz an Gütern und Werthcapital gerade ausreicht, der eigenen persönlichen Arbeit den Stoff aus dem eigenen Capital zu liefern, und endlich die Reichen oder Capitalisten, deren Werthcapital so groß ist, daß dessen Gebrauchswerth, der Zins, ohne jedes persönliche Hinzuthun alle ihre Bedürfnisse mehr als ausreichend deckt. Es sind also die Arbeiter, Gewerbler oder Bauern, und Capitalisten oder Rentner, die hauptsächlich unsere jetzige wirthschaftliche Classenordnung bilden.

Eine ernste Erscheinung knüpft sich nun an das Wesen und die Function dieser Classen, deren Bewegung nichts anderes sein kann, als der Proceß der Capitalbildung bei jedem Einzelnen. Dieser

Proceß beruht auf zwei Elementen, erstens auf den geistigen und physischen Anlagen, auf der Erwerbskraft und Sparsamkeit der Persönlichkeit. Dieses Gebiet, das sich eben mit dem Begriffe der freien Persönlichkeit deckt, ist kein Gegenstand der Verwaltung. Das zweite Element jedoch bildet sich aus der Gesammtheit derjenigen Bedingungen der persönlichen Entwicklung, die sich der Einzelne vermöge der Beschränktheit seines Wesens nicht selber schaffen kann. Diese allgemeinen Bedingungen liegen in der Gestaltung der Volkswirthschaft und den erworbenen Rechten, und die Verwaltung hat hier die Aufgabe, die Bedingungen in der Weise herzustellen, daß ihre Benützung jedem Einzelnen offen stehe, insoweit, als aus ihnen eben die Capitalsbildung hervorgeht. Nun zeigen die Gesetze der Volkswirthschaft folgendes:

Die Bedingungen der Bildung neuer Capitalien aus den vorhandenen erfordert, daß die letzteren immer unter Voraussetzungen arbeiten, unter denen sie bei gleichem Werthe des Productes möglichst geringe Gestehungskosten haben. Der Preis der Arbeit ist aber der Hauptheil der Gestehungskosten; je geringer der Arbeitslohn, desto stärker also die Capitalsbildung, oder mit anderen Worten, die Capitalsbildung selbst erzeugt aus sich heraus die Tendenz fortwährender Herabdrückung des Arbeitslohnes. Die Grenze dieser Herabsetzung ist erst in den wirthschaftlichen Bedürfnissen des Arbeiters, die allerdings je nach den Culturstufen verschieden sein können, gegeben. Jeden Ueberschuß des Lohnes über diese Grenze strebt das Capital der Unternehmung stets zu absorbiren, so daß schließlich für jeden Arbeiter ein Zustand resultirt, in welchem seine zur Capitalbildung bestimmte Arbeit gerade durch das vorhandene Capital der eigenen capitalbildenden Kraft beraubt wird und der ganze Proceß der Capitalsbildung nur für das schon vorhandene Capital thätig ist. Durch diese wirthschaftlichen Gesetze ändert sich nun offenbar die Natur der anfänglich nur wirthschaftlichen Classenordnung der jetzigen staatsbürgerlichen Gesellschaft. [1]) Denn wenn das vorhandene Capital, das durch das Recht geschützt ist, der capitallosen Arbeit jede Möglichkeit eigener Capitalsbildung benimmt, so ist klar, daß aus jenen principiell nur wirthschaftlichen Classen durch das Eigenthumsrecht thatsächlich doch wieder Rechtsclassen werden.

---

[1]) Lorenz Stein.

Nun widerspricht diese Bildung von Rechtsclassen direct der freien Classenbewegung, die das höchste Princip unserer staatsbürgerlichen Gesellschaft sein soll. Die Folge dieses offenbaren Widerspruches ist dann, daß auch das Eigenthumsrecht selbst in Zweifel gezogen wird. An seine Aufhebung soll natürlich nicht gedacht werden; denn wo das Recht aufhört, beginnt erst recht die Gewalt, und wo die Gewalt herrscht, endet sie mit der Unfreiheit Aller. Aber Modificationen unseres Eigenthumsrechtes und der gegenwärtigen wirthschaftlichen Einrichtungen[1]) sind denkbar, unter denen die Wirksamkeit jener wirthschaftlichen Gesetze, durch die heute die Arbeit jede capitalbildende Kraft verliert, genügend eingeschränkt werde, um der Classenbewegung wieder freie Bahn zu schaffen. Hier hat nun die Verwaltung in ihrer rechtsbildenden Function eine hohe Aufgabe zu erfüllen. Die Verwaltung oder vollziehende Gewalt verwirklicht den Staatswillen, sie ist gleichsam die arbeitende Staatsidee, und ihr Lebensgebiet ist jede Staatsaufgabe, die die Verwirklichung dieser Idee enthält. Der ganze Umfang des Staatslebens kommt Einem erst durch die Verwaltung zum Bewußtsein, denn sie steht inmitten der Thatsachen und Lebensverhältnisse, die in ihrem steten Wechsel den wirklichen Staat erfüllen. Aber gerade in diesem ewigen Wechsel reichen sich Untergang und Neubildung des Rechts einander die Hände. Die sich stetig verändernden Lebensverhältnisse der nimmer ruhenden Menschen, die der in der Verwaltung thätige Staat immerwährend berücksichtigen und in sich aufnehmen muß, erzeugen den eigentlichen Proceß der Rechtsbildung; nur das Verwaltungsrecht war daher ewig und immer das lebende Gebiet aller Rechtsbildung. Von hier aus erscheint uns auch der Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung am allerdeutlichsten. Das Gesetz ist der Wille der gesetzgebenden Gewalt, die Verordnung der Wille der vollziehenden Gewalt oder eben der Verwaltung; das Gesetz soll immer dasjenige, was sich im Wechsel auf längere Zeit hinaus als das Gleichartige erwiesen hat, also das Wesentliche der Verhältnisse, zum Ausdruck bringen; während die Verordnung gerade für die täglichen wechselvollen Erscheinungen der Dinge und Lebensverhältnisse bestimmt ist.

Die gesetzgebende Gewalt soll in allem Rechte das Princip des Staates in dem Wesen der Dinge erfassen und vertreten, sie soll für die Idee des Staates arbeiten, soweit dies nach den gegebenen

[1]) Siehe Offermann's „Das fictive Capital u. s. w."

Verhältnisse möglich ist; die vollziehende Gewalt hingegen soll jederzeit den zeitigen wirklichen Dingen und Interessen der Einzelnen gegenüber das Bedürfnis des Staatslebens begreifen und befriedigen; sie muß mit all den augenblicklichen Kräften und Wünschen, um die sich vorderhand die Gesetzgebung nicht zu kümmern hat, rechnen und sich mit denselben in Einklang setzen. Auf dem Gebiete der Verwaltung sollen sich daher zuerst alle die verschiedenen gesellschaftlichen Factoren und Interessen begegnen und durchkreuzen und auf diese Weise mäßigen, läutern und ausgleichen. Das berechtigte Dasein der kleinsten Minoritäten findet hier noch in Selbstverwaltungskörpern oder mindestens in dem Vereinswesen seine Zuflucht. So muß sich durch die verordnende Gewalt das Mögliche zum Recht vorbereiten und bilden, ehe sich durch das Gesetz das dauernd Gleiche in einem höheren bleibenden Recht niederschlagen kann.

XVIII.

Gerade an der unzweifelhaften Wahrheit dieser Sätze, die aus der Natur des Staatslebens von selbst hervorgehen und auch in Englands naturgemäßer Verfassungsentwicklung zum Ausdrucke kamen, zeigt sich die ganze Verkehrtheit der nach unserer constitutionellen Doctrin construirten Verfassungen, die die Gesetzgebung als ein angeborenes Recht der gesellschaftlichen Classen ansehen und die Ausführung der Gesetze nach wie vor als Dienstpflicht einem dafür besoldeten Berufsstande überlassen.

Statt die Verbindung zwischen Staat und Gesellschaft gerade auf dem Gebiete der Verwaltung, also dort, wo die wechselnden gesellschaftlichen Interessen täglich mit dem Staate und seinen Postulaten zusammentreffen, vor Allem zu organisiren, um den unmittelbaren Anprall gesellschaftlicher Gegensätze an hunderterlei Stellen aufzufangen und auszugleichen, kurz, anstatt an dieser ersten ursprünglichen Entstehungsstätte des Rechtes Staat und Gesellschaft gleichmäßig heranzuziehen, verlegt unsere falsche Doctrin den gesammten rohen, noch unausgeglichenen Interessenkampf unmittelbar und fast ausschließlich auf das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt. Die Theilnahme der Gesellschaft an dem Staate auf dem Gebiete der Verwaltung, als eine erste große und nothwendige Läuterungsstufe des Gesellschaftsstreites wird nirgends angestrebt; man glaubt dem Volks-

und Staatswohl am sichersten geholfen zu haben, wenn gleich die gesetzgebende Gewalt einer directen Interessenvertretung der Gesellschaft, in der das ganze Chaos der zeitigen verschiedenen Gesellschaftsinteressen noch herrscht, überantwortet werde. Und doch vermag nur die geregelte Mitarbeit der Gesellschaft an der Verwaltung, von unten herauf bis zu oberst, die wirkliche Betheiligung nicht nur an der Localverwaltung, sondern überhaupt auch an aller Armen-, Schul-, Gesundheits- und Wirthschaftspflege u. s. w., die „sociale Theorie" auf wirkliche Maßregeln zurückzuführen und den breiten Massen das Verhältnis der Staatsaufgaben und Mittel zu ihren eigenen Interessen — durch die eigene Handhabung im praktischen Leben — verständlich zu machen. Nur aus einer solchen Gesammterfahrung würden sich die richtigen Grundsätze, welche durch die Gesetzgebung zu einer Verbesserung der socialen Zustände führen könnten, consolidiren. Die constitutionelle Doctrin, die das Gesetzgebungsrecht als ein selbstverständlich angeborenes Recht der Gesellschaft ansieht, muß (statt zu einem auf persönlicher Leistung basirten Wahlrechte) folgerichtig zum allgemeinen gleichen Stimmrechte kommen; denn sie muß zugleich, da sie eben von jeder Theilnahme der Gesellschaft an der Verwaltung absieht und nur die Ueberantwortung der Gesetzgebung an die Gesellschaft im Auge hat, natürlich auch jeden Maßstab zur Antheilbestimmung gerade an der letzteren verlieren. Sobald die Gesetzgebung ein angeborenes Recht aller verschiedenen Gesellschaftsclassen sein soll, statt eines Ehrenrechtes, das erst durch Leistungen für den Staat zu erwerben ist, kann nur mehr von dem allgemeinen gleichen Stimmrecht die Rede sein. Diese Weise des Stimmrechtes widerspricht aber sowohl dem wirklichen Zustande der Gesellschaft, der von einer natürlichen Gleichheit des Menschen weit entfernt ist, als auch der Natur der rechtlichen Theilnahme im Staate selbst. Das Wahlrecht zur gesetzgebenden Versammlung ist kein allgemeines Menschenrecht, sonst müßte es auch Frauen, Kindern, Geisteskranken, Verbrechern u. s. w. zugestanden werden, es ist seiner Natur nach ausschließlich ein Herrschaftsrecht über Andere, dessen staatsgemäße Ausübung zweifellos eine gewisse Befähigung erfordert. Nur persönliche Selbstthätigkeit in Ausführung der staatlichen Gesetze kann die Fähigkeit erwerben und somit das Recht begründen, die Normativbestimmungen dieser Thätigkeit, die Gesetze, sich selbst zu setzen. [1])

---

[1]) Gneist, Treitschke, Stein.

In England stand darum auch immer der Grundsatz fest, daß nur diejenigen, welche im Geschworenen- und Communal-Dienste gewohnheitsmäßig die Gesetze ausführen, das Parlament bildeten, ebenso umgekehrt, daß die an den Wahlen Betheiligten auch die Pflicht zum persönlichen Ehrendienst übernehmen mußten.

Mit der fortschreitenden Demokratisirung des Wahlrechtes haben sich aber auch dort mit den alten Cohärenzen die großen Parteien zersetzt, so daß es immer schwieriger wird, aus dem Gewirr kleiner Fractionen starke zielbewußte Regierungen, die den Haß der Classen und Landschaften im Innern bändigen und gleichzeitig eine zuverlässige Haltung nach Außen behaupten können, herauszubilden. In unseren Großstaaten nun, wo alle Verwaltungsthätigkeit in dem Beamtenthume so ziemlich monopolisirt war, blieb von allem Anfange an als einziger realer und sichtbarer Maßstab staatlicher Leistung die Steuerleistung übrig. Allein gerade dieser Damm muß sich in künftiger Zeit gegen das Herandrängen der „besitzlosen" Masse zur Herrschaft als zu schwach und unhaltbar erweisen, und zwar umsomehr, als man rechtzeitig versäumt hat, diese Steuerleistung mit persönlichen Leistungen auf anderen Staatsgebieten, z. B. im Heerwesen, Geschworenendienst u. s. w., gehörig zu verbinden. In einer falschen Doctrin verbohrt, hat man eben auch beim Wahlrechte keine auch nur theilweise zeitmäßige Ausgleichung der Rechte und Pflichten im heutigen Staate versucht.

XIX.

Der verfehlten constitutionellen Theorie, die, anstatt schon in der Verwaltung, Gesellschaft und Staat enger zu verbinden, die Formen des englischen Parlamentarismus einfach auf den nackten, rohen Organismus einer unverbundenen Gesellschaft überträgt, entspringt auch die folgende Begriffsverwirrung.

Man hat nämlich die Begriffe der Centralisation und Decentralisation als gangbare Schlagworte ausgemünzt und sie immer blos auf die Organisation der gesetzgebenden Gewalt bezogen, da jede volksthümliche Organisation der Verwaltung, als die eigentliche Grundlage eines freien Staates, der Theorie vollständig fremd blieb. So behandelte man die Decentralisation blos als Frage der Legislative und legte allerlei Unvereinbares und Staatswidriges hin-

ein, indem man nicht sah, daß diese Begriffe, gerade insoweit man sich dabei wieder auf England berief, eigentlich nur dem Gebiete der Administration angehören sollten. Denn die Institution des Selfgovernment war ja blos eine Communalverwaltungs-Ordnung, sie war eine Verwaltung nach den Landesgesetzen: die Kreisverbände hatten weder Gesetze zu geben noch Steuern zu bewilligen, sondern Gesetze anzuwenden und gesetzliche Steuern zu verwenden.

Alle wichtigen Beamten gingen aus der königlichen Ernennung hervor. Die vielbewunderte englische Verfassung konnte nur dadurch entstehen, daß seit dem 11. Jahrhundert die Gesetzgebung centralisirt war und blieb, und auch in der Verwaltung die allerwichtigsten Zweige, die unter der „königlichen Prärogative" verstanden wurden, als einer Decentralisation unfähig erkannt wurden. Die Vertretung des Staates nach Außen, die Verwaltung der königlichen Heeresmacht, die königliche Ernennung aller Richter und Polizeiobrigkeiten, die Verleihung aller Ehren und Privilegien, die königliche Suprematie über die Kirche, und die Verwaltung der indirecten Steuern wurden jederzeit durch einen stetigen, geschlossenen Amtsorganismus verwaltet. Erst auf den außerhalb dieser königlichen Prärogative liegenden Verwaltungsgebieten stellten sich allmählig die Grenzen der Decentralisation empirisch fest, und zwar nach der Erfahrung, daß die Decentralisation der Verwaltung nur an solchen Gegenständen statthaft sei, die sowohl durch die Geldmittel des Communalverbandes, als auch durch ansäßige Männer aus dem Communalverbande in unentgeltlichem Ehrendienste bestritten werden können. Also die Frage der Decentralisation der Verwaltung offenbart sich mehr als eine Finanz- und Personenfrage, als eine Rechtsfrage. Kein Zweifel übrigens außerdem, daß gerade der Decentralisation im heutigen modernen Großstaate noch engere Grenzen zu ziehen sind, als im Altenglischen. Das heutige Staatswesen hat nicht nur gewaltigere Aufgaben in der Vertheidigung nach Außen, in dem Rechtsschutze der Armen gegen die Reichen, in der Versöhnung der sich heftig bekämpfenden Gesellschaftsclassen, in der Erhebung und Belehrung der Arbeitermassen zu erfüllen, was an sich schon einer Centralisation der Gesetzgebung, Besteuerung und des entsprechenden Verwaltungsdienstes bedarf, sondern auch dem Zuge zum Weltmarkte, den Handel, Industrie und Ackerbau verfolgen, dem Zuge nach internationaler Regelung des Arbeiterschutzes und des Credit-, Post-, Münz-, Verkehrs- und Steuer-

wesens u. s. w., volle Rechnung zu tragen. Auf all diesen Gebieten würden nicht nur gesetzgebende Provinzialstände, Kreisstände und Corporationen, sondern auch eine Decentralisation der Verwaltung einen Rückschritt zum Mittelalter bedeuten, indem sie sich in Widerspruch mit unserer staatsbürgerlichen Gesellschaftsordnung setzte, deren oberstes Princip eben ja die möglichste Gleichstellung aller zur Entfaltung der freien Persönlichkeit erforderlichen Lebensbedingungen ist. So wie der heutige Staat schon um seiner eigenen Sicherheit und Machtstellung willen — zum Unterschiede vom mittelalterlichen — den verschiedenen Besitz- und Erwerbs-Classen und geistigen Berufen oder den Provinzen, Städten und Gemeinden nicht mehr gestatten kann, sich nach ihren Vorstellungen und Interessen ihre eigenen Gesetze zu geben; so muß er auch in der Verwaltung die Abgrenzung seines Gebietes und das der Commune strenger, und zwar gegen das Communalgebiet hin enger ziehen als ehedem. Die Decentralisation der Verwaltung — als oberster Grundsatz natürlich die Centralisation der Gesetzgebung und Besteuerung immer vorausgesetzt — wird im modernen Staatsleben, wenn sie sich den Bedürfnissen und Gewohnheiten der heutigen Gesellschaft anschließen soll, nicht über das Dorf-, Stadt- und etwa Kreis-Gebiet hinausreichen dürfen, und hier wieder nichts anderes als die ausschließlichen Localangelegenheiten, deren Geldkosten durch gesetzliche Communalsteuern und deren Verwaltung durch Ehrenämter bestritten werden können, umfassen. Jeder Communalverband kann nur selbst verwalten, was er selbst leistet und aufbringt. Dabei sei aber noch bedacht, daß in unserer Zeit (aus schon hervorgehobenen Gründen) die entschiedene Abneigung gegen solche Ehrenämter, die viel Zeit und Verantwortung erheischen, herrscht. Aber wenn die Decentralisation der Verwaltung nicht mehr so weit gehen darf, wie im alten englischen Selfgovernment, so kann eben dann mittelst der sog. Selbstverwaltung allein die heute so nothwendige Verbindung des Staates und der Gesellschaft, gerade auf dem Gebiete der Verwaltung, nicht genügend bewerkstelligt werden. Gerade das ist der springende Punkt unserer ganzen künftigen Staatsentwicklung.

Die Theilnahme der Gesellschaft an dem Staate auf dem Gebiete der Verwaltung, wo sich vor Allem die gesellschaftlichen Gegensätze abschleifen sollen und der Staat selbst die wirklichen gesellschaftlichen Bedürfnisse in sich aufzunehmen hat, ist in der gegenwärtigen Epoche

wichtiger als je zuvor; diese so erforderliche Theilnahme darf sich daher künftig nicht nur auf die jetzt naturgemäß verengte Selbstverwaltung der Communen beschränken, sondern sie kann und muß sich mit der Zeit auch auf diejenigen Zweige erstrecken, bei denen im modernen Staate keine Decentralisation der Verwaltung (oder Selbstverwaltung im eigentlichen Sinne) aus den angegebenen Gründen mehr möglich ist, also überall auch dort, wo auf Staatskosten und durch beständige Staatsorgane, statt durch bloße Ehrenämter, verwaltet werden muß. Auf die Frage nun, wie dies zu geschehen hätte, wäre vielleicht folgende Antwort zu geben. Wie im Gerichtsdienste die Geschworenen oder Handelsbesitzer u. s. w. den Berufsrichtern ergänzend zur Seite treten, so ähnlich müßten auf den anderen Gebieten der vollziehenden Gewalt, d. h. in der Verwaltung des Steuer-, Finanz-, Unterrichts-, Handels-, Industrie- und Ackerbau-Wesens und in der immer wichtigeren eigentlichen „socialen Verwaltung", die Noth und Armuth zu bekämpfen hat, zu dem permanenten Beamtenpersonal fachlich gebildete Vertreter aus den jeweiligen Interessenkreisen hinzugezogen werden. Die bisherigen rein bureaukratischen Verwaltungsämter sollten also nicht nur verfassungsmäßig besetzte Administrativ- und Control-Behörden mit gemessenen Befugnissen sein, sondern auch in allen Instanzen Beiräthe oder Commissionen — oder wie man es sonst nennen wolle — aus den interessirten Gesellschaftsclassen organisch angegliedert erhalten. Und es sollten in der Regel mit jedem Amte ebensoviele solche Beiräthe verbunden werden, als das betreffende Amt wesentliche Verwaltungszwecke zu erfüllen hat, und dieses System von dem Bezirk und dem Kreise, durch Provinz und Landschaft, bis hinauf zur obersten Reichsstelle durchgeführt werden. Erst dadurch wäre auch jeder willkürlichen Ministerverwaltung ein Riegel vorgeschoben.

Die Einführung eines solchen, gewissermaßen constitutionellen Systems in die Verwaltung wäre gewiß unvollkommen, wenn sich dasselbe nicht auch gleichzeitig auf die gesammte Verwaltungs-Jurisdiction erstreckte. Hier könnten es wieder Schöffen- oder Geschworenenbänke sein. Alle Rechtsgarantien sind im Einzelnen wie im Ganzen stets sittlicher Natur, sie lassen sich keiner Beamtenclasse auftragen, sondern können nur von der Gesammtheit, von den Völkern selbst erworben und ausgeübt werden. Rechtsprechende Organe in Verwaltungssachen, die noch selbst von einer über-

geordneten Beamtenverwaltung abhängig sind, widersprechen schon dem ersten Postulat des Rechtsstaates. [1])

Der wirkliche Rechtsstaat beginnt erst mit dem verfassungsmäßigen Verwaltungsrechte, das soll sagen, mit einer normalen Rechtsordnung zwischen Gesetz und Verordnung, in welcher für jede Störung ihrer Harmonie die Haftung und die Verantwortlichkeit der Schuldigen aufzukommen haben. Zu einem verfassungsmäßigen Verwaltungsrechte kommt man nicht mittelst ministerieller Verwaltungs-Jurisdiction und einem höchsten Gerichtshofe, sondern nur mitelst selbständiger Organe der Verwaltungs-Jurisdiction, die an allen Amtsstellen der vollziehenden Gewalt angegliedert — aber doch von ihr unabhängig sind.

Wie viele Mitglieder in die vorgeschlagenen Verwaltungsbeiräthe, je nach der Verwaltungsstufe, auf der sie stehen, etwa zu berufen sein dürften, ob dieser Berufung zwangsweise als Ehrenamt Folge zu leisten sein würde, ob die Mitglieder ernannt, gewählt, oder zu einem Theile ernannt, zu anderem erwählt werden sollten und auf wessen Vorschlag schließlich, ob z. B. als unterster Wahlkörper nicht einmal die jetzt schon überall im Zuge befindliche berufsgenossenschaftliche Organisation dienen könnte; in welcher Weise ferner sich diese Beiräthe dem ständigen Amte und seinem Träger als Mittelpunkte anzugliedern hätten, damit das Amt nicht seine so nothwendige Beweglichkeit einbüßte, und wie die Competenz und die Verantwortlichkeit zwischen den Berufsbeamten und den Beiräthen vertheilt werden sollte — all das und noch vieles mehr dergleichen schwierigen Fragen könnte natürlich nur im Laufe

---

[1]) Möglich, daß auch hier das englische Beispiel der Quartalsitzungen der sämmtlichen Friedensrichter einer Grafschaft, an die gegen Verwaltungsacte der einzelnen Friedensrichter appellirt werden konnte, als Vorbild in der Weise dienen könnte, daß z. B. aus den Mitgliedern der Verwaltungsbeiräthe des Kreises, bezw. der Provinz eine Art Geschworene auszulosen wäre, die dann als erste, bezw. zweite Beschwerde- oder Appellations-Instanz gegen die Verfügungen und Beschlüsse der zunächst untergeordneten politischen Amtstellen zu fungiren hätten. Zusammengefaßt und gekrönt müßte selbstverständlich der ganze Aufbau durch einen höchsten Verwaltungsgerichtshof sein, der schließlich auch in strittigen Fällen über die Gesetzmäßigkeit der höchsten Regierungsverordnungen zu entscheiden hätte. Denn in der gegenwärtigen blos politischen Controle des Parlaments über das Verordnungsrecht der Minister ist ohnehin keine Garantie für eine unparteiische Rechtssprechung gegeben.

der Zeit und Erfahrungen befriedigend gelöst werden.[1]) Es liegt uns ferne, auf solche Einzelheiten jetzt schon eingehen zu wollen. Denn wir sind wahrlich nicht mehr genug unschuldig, zu glauben, daß sich die politische Entwicklung der Völker genau nach den Einfällen einzelner Köpfe richten könne. Rechtsleben und Staat befinden sich in einem ewigen Werden, sie gehen niemals fertig aus einzelnen Entdeckungen hervor oder aus feierlichen Verfassungsverleihungen und Codificationen, sondern immer nur stückweise aus dem bescheidenen Proceß unablässiger Einzelreformen, die sich nur langsam mittelst Prüfung des Bestehenden und Abwägung neuer Gedanken durchsetzen.

Vor Allem sollte nun in unserer Zeit, schon infolge der täglich dahinverweisenden Erfahrung, endlich begriffen werden, daß heute der Schwerpunkt aller weiteren Entwicklung unseres öffentlichen Lebens weniger in Verfassungsbildungen, als in neuen Verwaltungsbildungen liege. Der moderne Staatsbüger sollte endlich erkennen, daß er mit der Kenntnis der Verfassung seines Staates allein nicht mehr auskomme, sondern auch ein klares Bewußtsein von der Verwaltung, von ihren Grundsätzen, Aufgaben und ihrem Rechte haben müsse: nur dann kann seine berechtigte Theilnahme am Staate den gewünschten Erfolg haben. Aber auch der Staat in seiner Thätigkeit, d. i. eben die Verwaltung, die an allen Stellen mit dem reichen Inhalte der wirklichen Lebensverhältnisse zu thun hat, kann sich heute nicht mehr auf ein besoldetes Beamtenthum beschränken und in einseitigem Bureaukratismus erstarren. Es muß darum auf diesem Gebiete zu allererst ein Organismus wirksam werden, der gleichzeitig dem Staate und der Gesellschaft jedes Bedürfnis und jeden Wechsel in täglich neuer Arbeit

[1]) Daß die Keime und Ansätze zu solchen Verwaltungsbildungen bereits vorhanden sind, ist nicht zu leugnen; man werde sich nur klar über die Bestimmung solcher Organisationen, wie in Oesterreich z. B. der neuesten Steuer-Einschätzungscommissionen, des Eisenbahnrathes, der Bezirks- und Landesschulräthe, der Bezirksausschüsse Böhmens, des Versicherungsbeirathes, der in gewissen Gesetzen vorgeschriebenen politischen Verhandlungen mit den Interessenten, der Landesculturräthe und der Handelskammern, Museumsvereine u. s. w. Erst kürzlich wurde von hervorragender Stelle auch die Einsetzung eines Industriebeirathes gefordert. Aber freilich sind das nur die ersten Keime eines erst halbbewußten Dranges. Denn die genannten sind erst für sich bestehende und mehr begutachtende Körperschaften, statt — wie es die Zukunft bringen soll — beschließender und verantwortungsvoller Collegien, die auf allen Stufen der Verwaltung mit den bisherigen bureaukratischen Aemtern organisch verbunden werden.

nahe lege. Denn ohne beiderseitiges Verständnis all der wechselnden Lebensverhältnisse bleibt schließlich jede Verfassung mit allen erdenklichen Rechten und Formen ein leeres Gebilde. Und da die Staatsgewalt im modernen Staate — wie wir gleich anfangs betonten, nicht mehr auf äußerliche Machtmittel, wie dies im Alterthum und Mittelalter, unter der Geschlechter- und auch Stände-Ordnung noch möglich war, stützen kann, sondern nur auf die innere Staatsgesinnung und die politischen Ueberzeugungen der Bürger, so muß auch den letzteren die breiteste Erziehungsstätte hiezu, die nur auf dem Verwaltungsgebiete denkbar ist, eröffnet werden. Der freie Bürger muß „das Regieren handanlegend lernen". Daß möglichst viele Unterthanen in Gemeinde, Kreis und Landschaft in dieser Hinsicht mündig werden, ist hundertmal wichtiger, als die Art, wie die Grenzen zwischen der Gewalt der Regierung und der der Repräsentation gezogen sind.

Der moderne Staat, der immer zahlreichere Aufgaben in seine Thätigkeit aufnehmen und — bei der Abneigung der heutigen Erwerbsgesellschaft gegen ein zeitraubendes Selfgovernment — in bureaukratische Formationen übergehen lassen muß, treibt an sich, ohne besondere Verbindung der Gesellschaft und des Staates in der Verwaltung, zu deutlich dem charakterlosen Präfectensystem, also auch wieder der Verneinung des Rechtsstaates, zu. [1]) Das Berufsbeamtenthum für sich allein wäre immer mehr außer Stande, den widersprechenden Anforderungen der gesellschaftlichen Parteien gegenüber, festzustehen und in seiner Isolirtheit dem Wechsel der Lebensverhältnisse und Bedürfnisse zu folgen. Es bedarf darum selbst, sowohl in der Verwaltung, als in der darauf bezüglichen Rechtsprechung, des festen Rückhaltes an ein alle Behörden durchdringendes System der Ehrenämter, das einestheils die Gesellschaft zur Mitausübung der vollziehenden Staatsgewalt berufe, anderseits aber auch verträglich sei mit den Neigungen und Zeitverhältnissen der so vielbeschäftigten heutigen industriellen Gesellschaft.

Auf dem breiten Gebiete der Verwaltung, wo der ewig lebendige Rechtsbildungsproceß seinen Anfang nimmt, ist es zu allererst

---

[1]) Jede constitutionelle Ministerverwaltung von heute ist dem Parteieinflusse zugänglich, und die unparteiische Innehaltung des gleichen Maßes und der Handhabung des Staatszwanges, sowohl nach oben, als unten, sind nur zu erwarten, wenn das Berufsbeamtenthum überall durch ein System der Ehrenämter ergänzt werde.

und allein geboten, daß sich alle gesellschaftlichen Gegensätze begegnen und ihre Schärfe nicht nur gegenseitig abschleifen, sondern sich auch durch das ihnen überall verbundene Amt, das die Staatsidee vertritt, einem staatsmöglichen Maße schließlich anbequemen. Nur auf diese Weise kann die Staatsverwaltung zu einer freien Verwaltung im Interesse der Gesammtheit werden.

XX.

Ist einmal in der angedeuteten Weise der ganze große Kampf zeitlicher und localer Interessen in die Verwaltung, statt wie bisher in die gesetzgebende Versammlung verwiesen, so bleibt jetzt noch zu sagen übrig, wie dann ungefähr die Gesetzgebungskörper, die mit der Krone zusammen die gesetzgebende Gewalt auszuüben berufen sein würden, aussehen sollten, damit der Staat als Rechtsstaat leben und sich fortbilden könne. Die staatsbürgerliche Verfassung besteht, zum Unterschiede der ständischen, gerade darin, daß hier das gesammte Staatsbürgerthum, nicht wie bei jener nur die herrschenden Classen, zur Theilnahme an der Staatsgewalt erhoben werden. Umso heikler wird die Frage, wie sich die organische Theilnahme des Staatsbürgerthums an der Gesetzgebung vollziehen solle. Wir haben — entgegen der herrschenden constitutionellen Doctrin, bei der sich Alles um die Theilnahme an der Gesetzgebung dreht — zunächst die Nothwendigkeit und Durchführbarkeit einer planvollen und möglichst breiten Betheiligung des Staatsbürgerthums an der Verwaltung hervorgehoben und damit einen Standpunkt gewonnen, von dem aus sich jetzt die principielle Gestaltung des gesetzgebenden Organismus ziemlich von selbst ergibt. Die Organisation der gesetzgebenden Gewalt muß sich zu der der vollziehenden entsprechend dem Unterschiede zwischen Gesetz und Verordnung (Erlaß, Verfügung u. s. w.) verhalten. Das Gesetz darf nur das enthalten, was vermöge der Idee des Staates, den es vertritt, in dem Wechsel der Lebensverhältnisse als dauernd, in der Verschiedenheit derselben als einheitlich gelten kann; während die Verordnung gerade die beständig wechselnden Erscheinungen, die mit Gewalt dem Staate entgegentreten, aber aus denen das dauernd Wesentliche noch nicht recht erkannt werden kann, zu ergreifen hat. Und wenn zweifellos das Gesetz, das

immer auf das Wesen der Staatsidee gerichtet sein muß, höher steht als die Verordnung, die sich stets nur mit den augenblicklich vorhandenen Bedürfnissen der Menschen und des Staatslebens befaßt, so soll selbstverständlich auch das Organ, das die Gesetze gibt, aus den höheren und am höchsten stehenden Elementen hervorgehen, aus Elementen, die frei von jeder gesellschaftlichen Leidenschaftlichkeit nur in reinster Atmosphäre des Wissens und der Erfahrung athmen.

Um die ruhende Natur der Lebensverhältnisse zu erkennen und in dem Wesen der Dinge das Staatsprincip zu erfassen, zu begreifen und zu vertreten, muß man dem unmittelbaren Eindrucke und der Gewalt des Wechsels der Erscheinungen weit entrückt sein. Derjenige, welcher sich inmitten des täglichen Interessenkampfes und Classengegensatzes befindet, überträgt nur seine eigenen Bedürfnisse und die seiner Classe in den Staat, verlangt nur Früchte und Wohlthaten vom Staate, ohne sich je bereit zu zeigen, den Arbeiten und Lasten der Gesammtheit Aequivalentes beizusteuern. Aus den Anschauungen, die der Guts- und Bauernwirtschaft, dem Comptoir und der Werkstätte, der Advocaten- oder Redactions-Stube entstammen, kann sich die Weisheit des Gesetzgebers, der Sinn für öffentliche Pflichten, schwerlich je entwickeln. Weit eher laufen solche Anschauungen — wie schon die Erfahrung vielfach lehrt — auf Faust-Recht und oft auch auf Faustkämpfe hinaus. So lange sich die menschliche Natur treu bleibt, wird jede rein gesellschaftliche Classe nur besondere Vortheile für sich, niemals auch Pflichten fordern. Diese in Allem uneinigen Gesellschaftsclassen werden in der Regel nur in Einem einig sein, und zwar in dem, daß sie alle insgesammt staatlich „Unmögliches“ heischen. Jede wird eine künstliche Geltung im Staate verlangen, die ihrer natürlichen Geltung nach den persönlichen Leistungen und damit der Staatsidee selbst widerspricht.

Und diese Vertreter rein privater, gesellschaftlicher Ansprüche, und Vertreter gerade deshalb, weil sie energischer und rücksichtsloser wie die Andern staatlich Unvernünftiges und Unerfüllbares fordern, beruft der heutige Parlamentarismus als Gesetzgeber.

Während die Gesetzgebung solcher bedarf, die den Blick auf das Gleichartige in der Mannigfaltigkeit der Erscheinungen richten und in dem Wesen der Dinge das Staatsprincip richtig erfassen, überträgt man sie solchen, die nur das Besondere sehen, mit aller Rücksichts-

losigkeit nur ihre Classeninteressen verfolgen und sich in nichts um das Staatsprincip kümmern.

Ist eine größere Verkehrtheit zu denken? Und darauf gründen sich unsere Repräsentativ-Verfassungen; wobei sich noch Mancher wundert, daß der Parlamentarismus auf dem Continent so traurig functionire. In der Nachahmung der englischen Parlamentsverfassung wurden eben zwei der wichtigsten Momente übersehen, erstens der feste Communalverband als stabiler Unterbau des Parlaments, und zweitens, daß es zur Blüthezeit des englischen Parlaments dort nur eine regierende, gleiche Interessen verfolgende Classe gab, die sich zugleich in gewohnheitsmäßigem Dienste des Staates, in der Selbstverwaltung der Grafschaft und Communen, zu der höchsten Aufgabe der Gesetzgebung heranbildete.[1]) In dem Maße, als sich die alten Communalverbände lockern, das Selfgovernment von bureaukratischen Formationen und die, die Grafschaft bisher verwaltende Grund-Aristokratie von den neuen Erwerbsclassen verdrängt werden, kehren sich ja dort auch die Schwächen der Parlamentsverfassung bereits heraus.

Nur so kam es, daß sich bei uns in der herrschenden Anschauung über den Constitutionalismus alle Elemente der englischen Verfassung verschoben. Man hielt die englische Pairie für eine Erbschaft des Feudaladels, während sie eine Erwerbschaft der kreisverwaltenden Gentry war, man hielt das Haus der Commoners für eine Repräsentation rein gesellschaftlicher Gruppen, wie sie sich im täglichen Erwerbe und Genusse zusammenfinden, während es eine Repräsentation der Communen war, d. h. der im Kreisverbande durch Communaldienst und Steuerlast verbundenen Bevölkerungsgruppen;

---

[1]) Aehnlich günstig liegen heute noch die Verhältnisse in dem industriell wenig entwickelten Ungarn, wo die neuen Erwerbsclassen noch zu schwach sind, um die in der Comitatswirtschaft wurzelnde Grundaristokratie schon ernstlich zu bedrängen. Will man noch auf Amerika hinweisen, als auf ein Land, wo denn auch der Parlamentarismus sich nicht übel bewähre, so braucht eben wieder nur angeführt werden, daß auf jenem jungfräulichen Boden in den vereinigten Staaten gar vieles anders liege als bei uns, und vor allem heute überall dort noch das Fortkommen aller Classen leicht möglich ist, ohne sich der Staatsgewalt zu diesem Zwecke zu bemächtigen. Die großen socialen Gegensätze und dadurch die intensiven Kämpfe der gesellschaftlichen Parteien um die Staatsgewalt beginnen immer erst, wann das Fortkommen der Einzelnen ohne besondere Begünstigung von Staatswegen erschwert oder unmöglich erscheint. Bis zu diesem Stadium hin muß jedenfalls das Urtheil über die Haltbarkeit des parlamentarischen Systems in Amerika vertagt werden.

man glaubte endlich, daß das Ganze ein künstliches Gleichgewicht der drei Gewalten des Staates garantire, während es im Grunde nur ein natürliches Gleichgewicht von Pflichten und Rechten enthielt.

Man lächelt heute schon über jene Ideologen, die an die Verwirklichung eines socialistischen Staates glauben, weil ihr Glaube auf der naiven Supposition idealer, selbstloser Menschen erbaut ist; man könnte mit nicht weniger Recht über unsere constitutionelle Doctrin lächeln, die von nicht minder naiven Voraussetzungen ausgeht, in ihrer Annahme, daß sich ein direct von den Gesellschaftsclassen gewählter Abgeordneter als Vertreter des gesammten Volkes fühlen und bewähren werde.

Ist die Mehrzahl der Abgeordneten, die aus directen Wahlen hervorgehen, nicht ehrgeizig für eigene Rechnung? Bleibt nicht jeder Abgeordnete abhängig von seinen Wählern, so daß er auf Schritt und Tritt den privaten Wünschen ihrer Mehrheit — auch oft gegen seine Ueberzeugung — Folge und Gehorsam leisten muß? Und steigert nicht jede aus rein gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzte Wählerschaft täglich ihre Wünsche und Forderungen, so daß der heute Alles versprechende Abgeordnete morgen schon im Rückstande ist der Unersättlichkeit seiner Wähler gegenüber? Wird er nicht übermorgen in der Regel deshalb schon dem neuen Manne weichen müssen, der noch unbedenklicher verspricht und sich noch unbändiger in Wort und Haltung benimmt, was allein ihn das Vertrauen der Wähler gewinnt? Müssen darum nicht in jedes, auf rein gesellschaftlicher Grundlage beruhende Parlament immerfort maßlosere, rohere und rücksichtslosere Parteien einziehen, die schließlich keine Geschäftsordnung mehr zu ruhiger oder überhaupt möglicher Arbeit anzuhalten vermag?

Aber wollte man schon all diese Bedenken nicht allzu hoch veranschlagen und diese Parlamente immer noch auf die Dauer als geeignet erachten, eine allgemeine Durchschnittsmeinung in jedem einzelnen Gesetzgebungsfalle zu reproduciren und die Gesetzgebungsarbeit zu leisten: über das eine Wesentlichste und darum Wichtigste wird man nie hinwegkommen, nämlich darüber, daß diese allgemeine Durchschnittsmeinung im besten Falle nur immer eine Resultirende der augenblicklichen privaten Interessen sein könne, und sich diese von Tag zu Tag wechselnden gesellschaftlichen Bestrebungen durchaus nicht mit den Postulaten des dauernden Staatsorganismus decken. Aber das Gesetz

soll gerade den letzteren, überhaupt dem Dauernden im Wechsel der Erscheinungen gerecht werden, während die einander durchkreuzenden zeitigen Interessen der Gesellschaftsclassen nur erst den Rechts- und Gesetzes-Bildungsproceß durch die Verwaltung hindurch anzubahnen geeignet sind.

Ein Vertretungskörper der zeitigen Interessen der Gesellschaft vermag also, mit der Verwaltung in Verbindung gebracht, gewiß noch Ersprießliches fürs Ganze zu leisten, der Aufgabe der Gesetzgebung kann er sich nimmermehr gewachsen erweisen.

Und hier treffen wir sogar mit der ursprünglichen Bestimmung des englischen Unterhauses zusammen, das als Vertreter der steuerzahlenden Communen nur die Staatsgelder-Verwendung und -Bewilligung zum Zwecke hatte und damit eigentlich auch nur auf die Staatsverwaltung seinen Einfluß beschränkte.

Dem constitutionellen Doctrinarismus der Zeit, der überall in die Irre wandelte, war es auch vorbehalten, das Budgetrecht des Parlaments, wohl nach dem Muster der belgischen Charte, damit sicherstellen zu wollen, daß er dem vereinbarten Voranschlage die feierliche Form und den Namen eines Gesetzes vindicirte. Dies ist doch eine offenbare Unwahrheit. Der vereinbarte Etat ist doch augenscheinlich kein Gesetz, sondern ein bloßer Act der Finanzverwaltung. Ein Gesetz stellt allgemeine dauernde Rechtsnormen auf, es hat die Kraft, ältere Gesetze aufzuheben und verlangt von Jedermann unbedingten Gehorsam. Alle diese unerläßlichen Erfordernisse eines Gesetzes treffen für den Haushaltsplan nicht zu; im Gegentheile, man weiß im voraus, daß der Voranschlag im Erfolge überhaupt gar nie vollständig eingehalten werden kann. Auf die weiteren Verwirrungen, die daraus entstehen müssen, den Etat als ein Gesetz zu erklären, wollen wir nicht eingehen; es genügt uns die Thatsache, daß die Vereinbarung des Budgets nur das Mittel und der Weg sein soll, die Staatswirtschaft zu controliren und die Interessen der Steuerpflichtigen zu wahren. Und weiter, als dieser Zweck es erheischte, hat auch das Budgetrecht eines Parlaments nicht zu reichen.

Die Theorie vom absoluten Steuerverweigerungsrechte ist im Grunde absurd: sie geht einfach über die gröbsten Rechtsverletzungen, die nothwendig mit der thatsächlichen Ausübung jenes Rechtes verbunden wären, stillschweigend hinweg. Denn ob eine Vereinbarung des Etats zu Stande käme oder nicht, so hat der Staat doch

unzählige Verbindlichkeiten, wie Militär- und Beamte-Gehalte, Zinsen an seine Gläubiger u. s. w., die auf Gesetze, Verträge, überhaupt auf giltige Rechtstitel, die ein Parlamentsbeschluß gar nicht beseitigen kann, beruhen. Das unbedingte Steuerverweigerungsrecht steht nicht nur mit einer Unzahl wohlerworbener Rechte, sondern mit dem Bestande der wichtigsten, für die Dauer bestimmten politischen Institutionen in offenem Widerspruche. In Erkenntnis dieser einfachen Wahrheit galten seit jeher in England volle vier Fünftheile der Staatseinahmen und mehr als die Hälfte der Staatsausgaben als permanent, die das Parlament nicht bewilligt, sondern nur formell anerkennt.[1]) Und selbst die Verweigerung einzelner beweglicher Steuern ist in diesem verwaltungskundigen und jederzeit staatsbewußten Parlament binnen 100 Jahre nur zweimal erfolgt.[2])

Also nur um ein in dieser Richtung hin weislich begrenztes Budgetrecht auszuüben, ist eine, unmittelbar aus den Gesellschaftskreisen hervorgehende Kammer, die alle zeitigen gesellschaftlichen Interessen wiederspiegelt, geeignet. Und ein solches Unterhaus oder, sagen wir, Verwaltungs- oder Budget-Kammer, wäre dann wohl auch sehr geeignet, die oberste Zusammenfassung, jener auch an unteren Stellen und im Einzelnen berechtigten Theilnahme der Gesellschaft an der Verwaltung (die sich — nach unserer früheren Ausführung — in einem, die bureaukratische Verwaltung ergänzenden Ehrenämtersystem zu vollziehen und in Form von Verwaltungsbeiräthen oder Commissionen zu organisiren hätte) zu sein.[3])

Aber auch diese Bedeutung des Unterhauses, die aus der vorbehaltenen Budgetberathung resultirt, wäre durchaus nicht gering zu achten.

Wird bei einer Budgetberathung, wie das auch herkömmlich ist, die gesammte Staatsverwaltung besprochen, so bildete dies eine Controle der gesammten Thätigkeit der Organe der Regierung. Da die meisten Menschen nur relativ gewissenhaft sind und ihre Gewissen-

---

[1]) Treitschke, Gneist.

[2]) Treitschke.

[3]) Das Wahlrecht in die Verwaltungskammer und das in die Verwaltungsbeiräthe oder Commissionen könnte natürlich in Verbindung gebracht werden, um sich eine geschäftskundige Körperschaft zu sichern. Vielleicht wäre es auch räthlich, das passive Wahlrecht in die Verwaltungskammer an die Bedingung zu knüpfen, daß die Bewerber um ein Abgeordneten-Mandat eine gewisse jahrelange Thätigkeit in den Verwaltungsbeiräthen oder Gemeinde-Verwaltungen nachzuweisen haben.

haftigkeit gewöhnlich in gleichem Maße schwindet, als sie sich der Aufsicht entrückt wissen, so liege sicher ein letzter und höchster Schutz gegen den Mißbrauch der Amtsgewalt darin, daß die Regierung in einer solchen Volksvertretung die Kritik der öffentlichen Meinung über ihre Verwaltungsacte jährlich zu gewärtigen habe. Zwar keine Majoritäts-Regierung, aber eine fortlaufende Verständigung der obersten Chefs der Verwaltung (der Minister) mit der Verwaltungskammer wäre auch dadurch noch vollständig gesichert.

Mit dieser Verweisung der Thätigkeit der zweiten Kammern, die heute nur die zeitigen gesellschaftlichen Interessen vertreten, auf das Gebiet der Verwaltung wäre endlich der große Grundirrthum, an dem unsere Culturstaaten leiden, beseitigt, nämlich, die große Unwahrheit, daß Volksvertretungen der heutigen demokratischen Gesellschaft ebenso geeignet seien, wie das so ganz anders geartete Parlament des aristokratischen England, die gesetzgebende und verordnende Gewalt in sich zu vereinigen.

XXI.

Demokratische Kammern, die aus allgemeinen Wahlen der Gesellschaft hervorgehen und nur wieder Organe der rein gesellschaftlichen Classeninteressen sind, besitzen also keine Eignung zur Gesetzgebung und Schöpfung homogener Gebilde.

Es muß diese höchste Staatsfunction höher hinaufgerückt werden, sie muß einem seiner Natur nach geeigneten Organe anvertraut werden, einem Organe, das, fern von dem Gewühle der täglichen Interessen und ihren Parteien, mit tiefer Wissenschaft, Kenntnis der Praxis und größter Objectivität über die Geschicke der Nationen zu Gerichte zu sitzen vermag.

Wie nun ein solches Organ, man nenne es Gesetzeskammer, Staatsrath oder sonst wie, zu Stande gebracht werden solle, ob durch Wahl oder Ernennung, oder durch beides zugleich, auf wessen Vorschlag etwa u. s. w., wird eine weisere Zukunft erst entscheiden können. Wie viele Combinationen lassen sich da erdenken? Immerhin dünkt uns, daß hier — schon der Continuität wegen — unsere entsprechend umgewandelten *ersten Kammern*, die an dem Budgetrecht der zu Verwaltungskammern reformirten Unterhäuser dann ohnehin keinen Theil mehr zu nehmen hätten, eine hervorragende Rolle zu spielen

berufen sein sollten. War doch ursprünglich auch das englische Oberhaus nur der erweiterte königliche Staatsrath, dem die Gesetzgebung in erster Linie zufiel. Freilich müssen wir — um gleich jedes Mißverständnis auszuschließen — noch näher erklären, daß nur ganz und gar umgewandelte Oberhäuser, aus denen jeder Theil und Rest des Feudalismus ausgemerzt ist, erfolgreich zur Gesetzgebung erhoben werden könnten. Erster Grundsatz wäre also die Aufhebung aller erblichen Mitgliedschaft. Die Fähigkeit in unseren Zeiten, Gesetze zu geben, vererbt sich wahrlich nicht, sie muß jedesmal mit gar viel Mühe und Fleiß erst erworben werden. Ein angeborenes Recht zur Gesetzgebung ist heutzutage ein Anachronismus ärgster Art.

Also eine erste Kammer, die die im höchsten Verwaltungs-, Gerichts- und Militär-Dienste und dazu noch die sonst in Theorie oder Praxis hervorragendsten Männer des Landes in sich vereinigte, vielleicht auch noch mit dem Cooptationsrecht von Fachmännern ausgestattet wäre, müßte unter allen Umständen ein befähigteres Organ zur Mitwirkung an der Gesetzgebung sein, wie unsere gegenwärtigen Parlamente, in denen die zweiten Kammern vollständig, und die ersten Kammern zum größten Theile nur gesellschaftliche Classeninteressen vertreten. Wenn wir auch sorgfältig scheuen, auf Details einzugehen, so wollen wir doch hier noch auf eine principiell wichtige und mögliche Gestaltung hinweisen, durch die im Interesse der gesetzgebenden Function selbst die dann gesetzgebenden ersten und die die Verwaltung controlirenden zweiten Kammern in Verbindung zu setzen wären. Die zweite Kammer oder, wie wir sie heißen, Verwaltungskammer, könnte nämlich in all den Fällen, wo vor der Berathung und Fertigstellung von Gesetzen noch genauere Erhebungen über ihre etwaige Wirkung auf die Interessenten-Kreise erwünscht seien, bei der Bildung von Enquêten zu diesem Zwecke in Action treten und so einen mittelbaren Einfluß auf die Gesetzgebung ausüben. Man denke wieder an das englische Muster der parlamentarischen Enquête. Eine solche besteht aus zwei Arten von Mitgliedern, erstens den Jurys und zweitens den Zeugen. Die ersteren als unbefangene, von keinem Interesse berührten Fachmänner haben allein die Entscheidungen zu fällen; sie thun dies aber erst nach Prüfung und auf Grund des von den Zeugen, die gerade wieder den Interessentenkreisen entnommen sind, beigebrachten Materials.

Analog diesem Vorgange wären in Zukunft vor endgiltiger Berathung und Formulirung wichtiger Gesetze von der Gesetzgebungs-

kammer solche Enquêten zu bestellen, deren Jury-Mitglieder aus und durch die Gesetzgebungskammer und deren Zeugen-Mitglieder, die die Anschauungen der Interessenten zum Ausdrucke zu bringen haben, aus und durch die Verwaltungskammer delegirt werden.

Diese Enquêten hätten eben alle Wirkungen der beabsichtigten Gesetzesmaßnahmen auf die Interessenten möglichst aufzuhellen.

Die aus ihnen hervorgehenden Beschlüsse sammt Material dienten dann der Gesetzgebungskammer als werthvolle Vorarbeit zur schließlichen Berathung und Abfassung der Gesetze. Die Initiative zu neuen Gesetzesvorlagen müßte in der Regel von der Regierung und Gesetzgebungskammer, aber ausnahmsweise auch von der Verwaltungskammer, ausgehen. All das nur andeutungsweise: es mag gerade hinreichen, um zu zeigen, daß leicht allerlei durchführbare Einrichtungen zu denken sind, mittelst deren bessere Gesetze und eine überlegtere Reformthätigkeit des Staates zu Stande zu bringen sein würden, als mittelst der jetzigen, sich im schärfsten Classenkampfe verzehrenden, direct gewählten Repräsentationen.

Ist uns klar geworden, daß der Uebergang in die neue Ordnung der industriellen Gesellschaft selbst in England die alten Cohärenzen, auf denen seine Parlamentsverfassung bisher beruhte, allmälig auflöst, so muß uns umsoviel besser noch einleuchten, daß in unseren Staaten, wo weder gute Traditionen der Parlamentspraxis, noch wirkliche Besonnenheit und politische Erfahrung der regierenden Classen herrschen, der gegenwärtige Parlamentarismus nicht aufrecht zu erhalten sei. Es muß uns einleuchten, daß der gegenwärtige Parlamentarismus, der überall den heraufziehenden Sturm der Gesellschaft gegen den Staat bedeutet, durch ein politisches System, das neue Cohärenzen in das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft bringe und damit den Bestand und die Fortentwicklung des Rechtsstaates sichere, rechtzeitig zu ersetzen wäre. In zusammengesetzten Staatsgebilden müßte sich natürlich die Umwandlung den besonderen Verhältnissen entsprechend vollziehen.[1])

[1]) So müßte z. B. in dem deutschen Reiche, das ein monarchischer Bundes-Staat ist, der gegenwärtige deutsche Reichstag zur Verwaltungskammer werden, während die Gesetzgebungskammer des deutschen Reiches nicht aus dem Bundesrathe, der die Souveränitäten der Einzelstaaten repräsentirt, sondern aus den erst zu Gesetzgebungskammern in unserem Sinne reformirten Herrenhäusern der Einzelstaaten hervorgehen könnte. Auf welchem Wege das letztere zu geschehen hätte,

Der aufmerksame Beobachter wird zugeben, daß die Parlamente des Continents das Ideal der englischen Parlamentsverfassung, wonach das Staatsruder im einfachen Wechsel den Führern der einen oder anderen Majorität übertragen wurde, niemals erreichen konnten. Der Zerfall in viele Fractionen, statt einer geregelten Formation in 2 große Parteien, war hier immer der beste Schutz der Prärogative der Krone, den Ministerwechsel selbständig zu bestimmen. Und gerade die Thatsache, daß sich die vollendete Gestaltung des englischen Parlamentarismus, um derenwillen er allein so bewundert wird, in unseren Staaten niemals einzubürgern vermochte, hätte der Doctrin längst ein deutlicher Wink sein sollen, daß jene Formen, sammt ihrem Verfahren, wohl unter besonderen Umständen eine Zeitlang möglich waren, unter keinen Umständen aber den Gipfel politischer Entwicklung und Weisheit bedeuten.

XXII.

In unseren monarchischen Staaten sind es nicht weniger als vier politische Kräfte ersten Ranges, die jeder Parteiregierung widerstreben und deren Werth das sogenannte constitutionelle Staatsrecht des Liberalismus jederzeit vollständig zu unterschätzen pflegte.

Es sind dies die Macht der Krone, die Nothwendigkeit eines starken Heeres und die heutige Stellung der Kirche und des Beamtenthums: alle vier gleich nothwendig zum Zusammenhalten der modernen auseinander strebenden Gesellschaft und des Staates und alle vier grundverschieden in ihrer gegenwärtigen Bedeutung im Vergleiche zu jener, die ihnen das England des 18. Jahrhunderts einzuräumen hatte.

In der Menge verkehrter Urtheile, die das liberale Manchesterthum gezeitigt hat, ist dasjenige, welches diese Schule über das Wesen des Krieges und des Heeres immer wieder offenbart, vielleicht das Bedenklichste und Unsinnigste. Für den, der davon ausgeht, daß der Lebenszweck des Einzelnen nur Erwerb und Genuß ist, und

---

ob durch Ernennung des Kaisers oder Bundesrathes, auf Vorschlag der Gesetzgebungskammer der Einzelstaaten oder vielleicht durch Wahl der letzteren u. s. w., bleibe vorläufig dahingestellt.

der Zweck des Staates ausschließlich darin besteht, die Geschäfte der Einzelnen zu fördern und zu erleichtern, ist freilich der Krieg der Uebel größtes und das ganze Heerwesen nur ein Ueberrest mittelalterlicher Barbarei. Diese Theorie gemeiner Selbstsucht, die zwar nie verfehlt, sich in erhabene Worte von Civilisation und Menschenliebe zu hüllen und sich als Vertreterin des politischen Idealismus auszugeben, verkennt in ihrer rein individualistischen Tendenz das Wesen des Staates, sie sieht nicht, daß in dem Begriffe des Staates selbst schon der Begriff des Krieges enthalten ist.[1]) Der Staat ist das zu souveräner Macht organisirte Volk, sein Wesen liegt in der Macht, sich selbst zu behaupten gegen innere und äußere Feinde. Die Erfüllung aller anderen Culturzwecke, die sich ein Staat bei steigender Gesittung noch zu setzen hat, ist abhängig von seiner Selbstbehauptung, von seinem allerersten Berufe, sich selbst gegen alle Anstürme zu schützen und zu sichern. Und gerade je höher die Völker aufsteigen, desto mehr prägt sich die Eigenart ihres Charakters aus, desto intensiver wird der Völkerproceß, der die Staaten, die sich behaupten sollen, zwingt, Alles, was sie an geistigen und materiellen Kräften besitzen, zu entwickeln und zu sammeln, um in kritischen Momenten, wo es keine Verständigung oder gar freiwillige Unterordnung mehr geben darf, die ganze Gewalt ihres innersten Wesens, ihre Macht, zu entfalten. Der Krieg ist nicht weniger eine Forderung politischer Nothwendigkeit, wie die Concurrenz unter den Einzelnen eine solche ökonomischer Nothwendigkeit darstellt. Wer in die unaufhaltsame bauende und zerstörende Geschichte der Menschheit Einblick gewonnen hat, wer die Bedürftigkeit der menschlichen Natur, die nur im ewigen Ringen und Werden sich verjüngen kann, erkannt hat, wird den Krieg kaum noch bejammern oder aus der Welt vertilgen wollen. So unheilvoll auch muthwillige Kriege, z. B. aus rein dynastischen Interessen, zuweilen sein mochten — und solche werden wohl mit steigender Cultur verschwinden — so unheilvoll wäre doch andererseits ein ewiger Frieden, jenes Ziel, das sich nur gefühlselige Beschränktheit setzen kann. In langer Friedenszeit verfällt jedes Volk der Selbstsucht; das eigene Ich mit seinen endlichen Zwecken wird Jedem theuerer als das Vaterland.

---

[1]) Treitschke.

Nur ein großer gerechter Krieg, wo es sich um wahre Lebensinteressen des Staates handelt, erweckt wieder in einem Volke jene höchste aller Tugenden, den Opfermuth, der im Frieden niemals waltet. Tausende finden sich mit einem Schlage zusammen in der Liebe und Treue zum Vaterlande bis in den Tod, und ein so erhabenes Gefühl, nur einen Augenblick empfunden, veredelt das Thun eines ganzen künftigen Menschenalters.[1]) Wer das Recht des Staates als einer selbständigen, sittlichen Ordnung erfaßt hat, der begreift auch das Recht und die Nothwendigkeit des Krieges, und er sieht auch, daß die Organisation des Heeres mit der Verfassung jedes Staates viel inniger zusammenhängt, als sich der Liberalismus, dessen Ideal die parlamentarische Majoritätsregierung ist, je zugestehen will. Die Wehrkraft ist die Vorbedingung für das Dasein jedes Staates — und die auf allgemeine Wehrpflicht beruhende Heerverfassung ist heute der wichtigste Grundpfeiler unserer Großstaaten. Die Armeeverwaltung läßt sich nicht mehr von dem festen Staatsorganismus losreißen und der gesellschaftlichen Vorstellung unserer Parlamente unterordnen.[2]) War es dem alten England in seinen so eigenartigen Verfassungsgestaltungen noch möglich, die Armee (durch die Mutiny Act) an eine jährliche Concession des Parlaments zu binden, und ihre Verwendung und Vergebung ihrer werthvollsten Stellen der zeitig herrschenden Majorität zur Disposition zu stellen, so wird doch Niemand im Ernste die Meinung hegen, daß auch unsere Armeen parlamentarisch in diesem Sinne werden könnten. Selbst heute gewährt die insulare Lage Englands den continentalen Großstaaten gegenüber, die ihre auswärtige Politik nur auf Millionen von Bajonneten stützen können, nicht zu übersehende Vortheile, die dort noch die Gefahren des Parlamentarismus auch in dieser Hinsicht wesentlich mildern. Lassen sich also die äußeren Complicationen, in die ein wirklich parlamentarisch regierter Staat auf dem Continent verwickelt werden müßte, gar nicht berechnen, so widerstreben aber

---

[1]) Treitschke.

[2]) So ist sicher auch in der dualistischen Reichsverfassung Oesterreich-Ungarns der dunkelste Punkt derjenige, daß das Betragsverhältnis zur Erhaltung der gemeinsamen Armee auf dem Wege der Parlamente von Zeit zu Zeit immer wieder festgestellt werden soll. Von hier aus droht zweifellos die Gefahr, daß der Dualismus früher oder später in die Brüche gehe. Vergl. meinen Artikel „Der Dualismus und die gerechte Lösung der Quotenfrage." „Zeit", Heft 6, März 1897.

auch unsere einheitlich und fest gestalteten Heereskörper ihrem Wesen nach jeglicher parlamentarischer Parteiregierung. Andererseits muß freilich einem parlamentarischen Regime der Majorität das Dasein einer von ihr unabhängigen Armee selbst Gegenstand eines unüberwindlichen Mißtrauens bleiben. Kurz, überall sind unsere Verhältnisse, verglichen mit jenen des insularen, aristokratischen England von einst, das sich ohne Gefahr parlamentarisch regieren ließ, total verschoben.

Ebensowenig wie zu den Grundlagen des heutigen Staates eine parlamentarische Armee paßte, kann an die Bildung einer parlamentarischen Staatskirche, die in England sehr viel beitrug, die constitutionelle Parteiregierung zu ermöglichen, mehr gedacht werden. Wo sich zwei oder drei gleichberechtigte und sich bekämpfende Kirchen gegenüberstehen, wie dies bei uns gegenwärtig überall der Fall ist, ist eine Verflechtung der Kirche mit der Stellung der regierenden Classen ausgeschlossen. Als einzig mögliche Form des Kirchenregiments verbleibt hier die Unterordnung aller Kirchen unter die königliche Prärogative. Denn jede confessionelle Parteiregierung setzt sich bekanntlich mit erstaunlicher Gewissenlosigkeit über alles Recht hinweg, wenn es sich um die Unterdrückung und Benachtheiligung der Andersgläubigen handelt. Auf dem geraden Wege der Majoritätstyrannei gelangt man auch auf kirchlichem Gebiete nimmermehr zum Rechtsstaate.[1])

Das dritte wichtige Hinderniß einer parlamentarischen Regierung in unseren monarchischen Staaten ist zweifellos das Beamtenthum. Bei uns kommt dem Beamtenthume von Anfange an eine andere Bedeutung zu, als in England, wo es, soweit es durch das Selfgovernment überhaupt nicht ersetzt wurde, stets mit dem Parlament, bezw. mit der parlamentarischen Aristokratie, fest zusammenhing.

Für die damaligen einfachen Verhältnisse reichten auch wenige bureaukratische Formationen aus; für unsere heutige Verwaltung hingegen erweist sich nicht nur ein zahlreiches Soldbeamtenthum als eine Nothwendigkeit, sondern seine Bedeutung muß auch gegenwärtig noch mit zunehmender Complicirtheit der modernen Verwaltung, die außerdem in Handel, Industrie, Verkehr, Arbeiterschutz u. s. w. zur Cen-

[1]) Die Juden, die so emsig die Theorie des constitutionellen Parteiregimes verbreiteten, dürften bei wachsendem Antisemitismus bald der Beweise genug erhalten, daß dieser Grundsatz alle Rechte illusorisch zu machen geeignet ist.

tralisation drängt, unausgesetzt wachsen. Denn wenn wir auch im Vorhergehenden die absolute Nothwendigkeit betont haben, daß vor Allem das jetzige System der bureaukratischen Verwaltung durch ein zusammenhängendes System der Mitverwaltung der Gesellschaft auf allen Stufen des Amtes ergänzt werde, so nehme dies den Beamten gewiß in Zukunft nichts von ihrer Bedeutung und Unentbehrlichkeit, obwohl es allerdings jeden Absolutismus des besoldeten Beamtenthums gründlich beseitigen würde.

Im Gegentheile, das Beamtenthum würde dort, wo die Gesellschaft durch das Ehrenamt in seine Function mit eingriff, erst recht als das feste Gefüge des Staatsorganismus zu gelten und vielfach vermehrte und verfeinerte Aufgaben zu erfüllen haben. Und mit der Forderung einer größeren wissenschaftlichen Bildung und politischen Einsicht wird sich die Bedeutung des Beamtenthums zweifellos nur erhöhen und daher auch immer weniger gleichzeitig in einem Staate Platz finden können mit einem omnipotenten Parlament. Ein solches, den schwierigen Verwaltungsaufgaben des modernen Staates entsprechend hoch stehendes Beamtenthum kann unmöglich den Händen verkommener Parlamentsparteien, ihrer Intriguanten und Protegés, anvertraut werden. Der unparteiisch sein sollende Geist der Verwaltung sträubt sich von selbst gegen die Willkür und das beliebige Ermessen gerade herrschender Parlamentsmajoritäten.

Der Zusammenhang zwischen Verwaltung und Gesellschaft muß von unten herauf durch alle Aemter, wie wir angedeutet haben, erzielt werden, nicht aber von oben herab einfach durch Besetzung der Ministerstellen und wichtigsten Aemter durch die Streber der zeitig herrschenden Parteien. Auch hier liegt eben ein himmelweiter Unterschied vor zwischen unserem rein gesellschaftlichen, der Verwaltung gänzlich unkundigen Parlamente und des alten englischen Parlaments, das sich auf Communen und eine verwaltungstüchtige Aristokratie stützte. Unsere Gesellschaft ist demokratischer geworden, als die englische, darum müssen unsere Regierungen bureaukratischer im guten Sinne, d. h. fachmännisch gebildeter, werden.

Und endlich, last not least, steht als viertes Hinderniß einer parlamentarischen Parteiregierung die Macht der Krone da. Wer kann leugnen, daß in Oesterreich-Ungarn und Deutschland die Krone eine ganz andere politische Macht vorstellt, als das englische, durch Stuart-Sünden und Welfenstumpfheit entweihte Königthum. Dort sehen wir ein fremdes

Herrscherhaus: Fürsten, die erst in der dritten Generation zu Engländern wurden, eine unfähige Dynastie ohne Erbrecht, die lange allein von der Gnade der Whigs lebte.

Nur weil Georg I. kein Englisch verstand, bildete sich die Regel, daß das Cabinet nie im Beiseine des Monarchen berathen und darum der Wille des Monarchen nie im Parlament erwähnt werden durfte. Ein solches Königthum ließ selbstverständlich von den alten Prärogativen der Krone eine nach der andern außer Uebung kommen und die Parlamentsherrschaft zu ungeheurer Macht anschwellen. Außerdem lag ja hier die Schwierigkeit der Krone, gegen die Majorität des Unterhauses aufzukommen, in der Weise, wie einstens Oberhaus, Unterhaus und Wahlkörper zusammengehörten, in der Stellung einer regierenden Classe, welche sicher und gleichmäßig Mittelstände und arbeitende Classen beherrschte und in ihren beiden Parteien über das wesentliche der Verfassung und Verwaltung einig war. Das Alles begründete einst in England die Schwäche der Krone; heute sind selbst dort alle die Grundlagen verändert; an Stelle der Whigs und Torys sind auch nur mehr ämterbesetzende Parteien, die nur von rein gesellschaftlichen Interessen durchtränkt und entnervt sind, getreten. Bei uns aber waren überhaupt niemals jene Grundlagen vorhanden, noch weniger je eine von dem freien Willen zweier mächtiger Adelsparteien abhängige Dynastie.

Und doch war nur unter jenen Bedingungen die Omnipotenz des englischen Parlaments möglich, die eine falsche Doctrin unter allen Bedingungen als das einzig wünschenswerthe und segensreiche Ziel preist.

XXIII.

Der Parlamentarismus führt — wie wir dies nachzuweisen unternommen haben — nur zur Ueberwältigung des Staates durch die Gesellschaft. Solange die Gesellschaft eine ständisch gegliederte war und die Stände von einer patriotisch gesinnten Aristokratie eng zusammengehalten wurden, wie dies in England der Fall war, bedeutete aber ein solcher Sieg der gesellschaftlichen Interessen über die staatlichen etwas ganz anderes als bei der heutigen modernen Erwerbsgesellschaft, in der sich alle Classen, als gleichberechtigte, in Haß und Erbitterung bekämpfen.

Die zerfahrene, über den Staat triumphirende Gesellschaft, der gegenüber keine Macht mehr die Staatsnothwendigkeit zu behaupten vermag, zersetzt dann unaufhaltsam alle Cohärenzen, die die an sich mindestens gleichwerthigen Organisationen des Staates und der Gesellschaft verbinden sollen und verfällt am Ende unausbleiblich in ein anarchisches Chaos.

Ein Blinder nur, der den fortschreitenden Zersetzungsproceß, der sich überall als Folge des Parlamentarismus einstellt, nicht sieht! Glücklich diejenigen Staaten, in denen das Eindringen des rein parlamentarischen Regimes noch aufgehalten wurde durch die unverjährten Rechte einer Krone, gestützt auf eine feste Heeres- und Beamten-Organisation. Hier wird noch leichter ein Ausweg aus den begangenen Irrungen des Parlamentarismus gefunden werden.

Eine kräftige monarchische Initiative mag noch dem, dem allgemeinen Stimmrechte bald entbrausenden Parlamentssturm, der über alle staatlichen Postulate hinwegfegen wird, einen schützenden Damm entgegensetzen: aus der Gesellschaft heraus, aus dem Kampfe der Classen heraus, der in den Parlamenten tobt, ist gewiß keine Verbesserung der organischen Gebrechen unseres Staatslebens mehr zu erwarten. Nur der König „im Rathe“, nicht der König „im Parlament“, kann in kritischer Stunde die wirkliche Führung des Staatswesens übernehmen.

Wie kein Patient an sich selbst eine schwere Operation vorzunehmen vermag, so kann auch nur von dem obersten, unbetheiligten Factor aus das Gefährliche und Krankhafte aus den Parlamentsverfassungen ausgeschieden und das Gute gerettet werden; nur von oben aus kann im Sinne unserer Andeutungen der täglich intensivere gesellschaftliche Interessenkampf vom Gebiete der Gesetzgebung auf das ungleich weitere Gebiet der Verwaltung allmählig abgelenkt, die Theilnahme der Gesellschaft an der Verwaltung, wodurch sich die Gegensätze erst corrigiren und herabmäßigen, ehe sie auf die Legislative einwirken, gesichert werden. Kein anderer Factor als ein gut berathenes Königthum kann die nothwendige Umwandlung eines heutigen Abgeordentenhauses in eine oberste, das Budget berathende Verwaltungskammer, die zugleich die Zusammenfassung eines ausgebreiteten Systems der gesellschaftlichen Mitverwaltung darstelle, und die Umwandlung eines Herrenhauses in einen wahrhaften, den

täglichen Partei- und Interessen-Getriebe entrückten Gesetzgebungskörper anbahnen und nach und nach durchführen.

Dieser Ausbau des modernen constitutionellen Staates ist allerdings nicht einfach; er kann nur langsam und planvoll von einem pflichterfüllten Königthum vollbracht werden, ebenso wie nur ein solches, das auch nicht einfache englische Selfgovernment und die darauf errichtete Parlamentsverfassung, jene damalige harmonische Vertheilung von Staatslasten und Staatsrechten, zu Stande bringen konnte. Freilich muß vor Allem die politische Theorie gewahr werden, daß der Parlamentarismus von heute, der so vielen noch als Evangelium gilt, für unsere moderne demokratische Erwerbsgesellschaft keine Lösung mehr des großen Räthsels sei, wie sich Staatsmacht und Volksfreiheit versöhnen lassen; sie muß endlich gewahr werden, daß der aus England erborgte Parlamentarismus unter den gegenwärtigen Verhältnissen Gesellschaft und Staat nur auseinandertreibe und schließlich, indem er Alles den zeitigen gesellschaftlichen Majoritäts-Interessen opfert, Staat und Recht selbst in Frage stelle, statt den „Rechtsstaat" zu verwirklichen.

Aus dem jetzigen parlamentarischen Staat rettet keine Umkehr zum Absolutismus mit etwa geschlossener Beamtenkaste, sondern nur eine freie Staatsform, die den Willen und die Thaten des Volkes in sich aufzunehmen und zu verarbeiten vermag.

Die weitere Ausgestaltung der Verwaltung ist das unumgänglichste Erforderniß, damit endlich die politische Freiheit mittelst gegenseitiger Ergänzung und organischer Verbindung zwischen dem Berufsamte des Staates und dem Ehrenamte der Gesellschaft gesichert werde.

Hat man bisher geglaubt, daß es genüge, wenn jeder Staatsbürger seine Wahl- und Stimm-Rechte ausübe, so wird man in Zukunft erkennen müssen, daß die wahre Berechtigung zur Theilnahme am öffentlichen Leben vor Allem in einem klaren Bewußtsein von der Verwaltung, von ihren Grundsätzen, ihren Aufgaben und ihrem Rechte liege, und daß dieses klare Bewußtsein nur aus einer stetigen Uebung in der Verwaltung selbst entspringen könne. Wir müssen mit einem Worte: endlich eintreten in die Epoche der constitutionellen Verwaltungsbildung, die den inneren lebendigen Theil des Staatslebens ausmacht. Und dann werden sich an Stelle unserer staatswidrigen, gewählten Repräsentationen oder

Parlamente Verwaltungs- und Gesetzgebungskammern leicht einfügen in die Einheit und Rechtscontinuität des wirklichen Staates, auf dessen Boden allein immer wieder eine Versöhnung der gesellschaftlichen Gegensätze möglich ist.

Und so sind wir am Ende unserer Arbeit. Wir glauben den monstrosen Defect des heutigen Parlamentarismus bewiesen und den Weg zu einer Gesundung gewiesen zu haben.

Aber all das ist noch nicht genug. Es ist noch nicht genug, eine Sache zu beweisen; man muß die Menschen auch zu ihr verführen oder zu ihr erheben.

Erst wer diese That im gegebenen Falle leisten würde, hätte sich ein Verdienst um unsere Zukunft erworben. Aber uns, die wir vielleicht ein wenig zum Pessimismus neigen, will es schier dünken, daß sich die Völker von ihrer „fixen Idee", es mit dem Parlamentarismus England nachzuthun, nicht anders als durch die allerschwersten Erschütterungen abbringen lassen werden.

Benützte Literatur.

Dr. Rudolf Gneist's: Das heutige englische Verfassungs- und Verwaltungsrecht.
Dr. Rudolf Gneist's: Die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung oder das System des Selfgovernment in heutiger Gestalt.
Dr. Rudolf Gneist's: Geschichte und heutige Gestalt der Aemter in England.
Dr. Rudolf Gneist's: Englische Verfassungsgeschichte.
Dr. Rudolf Gneist's: Der Rechtsstaat.
Blackstone's: Commentaries of the laws of England.
Dr. Lorenz von Stein's: Handbuch der Verwaltungslehre.
Dr. Lorenz von Stein's: Socialismus und Communismus des heutigen Frankreich.
Heinrich von Treitschke's: Historische und politische Aufsätze.
W. E. H. Lecky's: Geschichte Englands im 18. Jahrhundert.

Teschen.
K. und k. Hofbuchdruckerei Karl Prochaska.




Gov 1265.2
Parlamentarismus contra Staat in un
Widener Library 006220077
3 2044 080 047 475